

# EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS: UN ASUNTO DE DERECHOS HUMANOS

Documento de discusión sobre políticas educativas  
en el marco de la II Reunión Intergubernamental  
del Proyecto Regional de Educación para América  
Latina y el Caribe (EPT/PRELAC).

29 y 30 de marzo de 2007; Buenos Aires, Argentina



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Educación  
para América Latina y el Caribe  
UNESCO Santiago



Educación de Calidad para Todos



# **EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS UN ASUNTO DE DERECHOS HUMANOS**

Documento de discusión sobre políticas educativas  
en el marco de la II Reunión Intergubernamental del  
Proyecto Regional de Educación para América Latina y  
el Caribe (EPT/PRELAC)

29 y 30 de marzo de 2007; Buenos Aires, Argentina



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Educación  
para América Latina y el Caribe  
**UNESCO Santiago**

© UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago)

**Equipo de trabajo:**

*Responsable general:*

Rosa Blanco

*Autores:*

Alfredo Astorga

Rosa Blanco

Cesar Guadalupe

Ricardo Hevia

Margarita Nieto

Magaly Robalino

Alfredo Rojas

Este documento contó, en el capítulo IV, con la contribución del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPE), sede Buenos Aires. Se agradece a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), en particular a su División de Desarrollo Social, por su apoyo y el constante intercambio de información.

El conjunto del equipo profesional de la OREALC/UNESCO Santiago realizó valiosas contribuciones y participó en la revisión de las diversas versiones del documento: Gloria Alberti, Marcelo Avilés, Mary Bend, Iván Castro, Mauricio Castro, Gilles Cavaletto, Javier Córdova, Ricardo Cuenca, Giuliana Espinosa, Carolina Hirmas, María Luisa Jáuregui, Carolina Jerez, Anton Körner, Beatriz Macedo, Nora Mora, Javier Murillo, Libe Narvarte, Paz Portales, Carol Salgado, Daniel Taccari, Lilia Toranzos y Usune Zuazo.

Los integrantes del equipo de trabajo son responsables por el contenido de este informe. Las opiniones que aquí se expresan no representan necesariamente las de la UNESCO, por lo que no comprometen la responsabilidad de dicha institución.

Las denominaciones empleadas en esta publicación no implican por parte de sus responsables ninguna toma de posición respecto del estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl) y puede ser reproducida en todo o en parte, siempre y cuando se haga referencia explícita a la fuente.

Diseño y diagramación: Marcela Veas

ISBN: 978-956-8302-69-6

Santiago de Chile, febrero de 2007

## ÍNDICE

Presentación .....	5
Resumen Ejecutivo.....	7
1. Derechos humanos e inclusión social, claves para el desarrollo de América Latina y el Caribe .....	17
2. El salto desde la igualdad en el acceso, a la igualdad en la calidad de los aprendizajes .....	25
3. Los docentes y el aseguramiento del derecho a la educación .....	49
4. El financiamiento de una educación de calidad para todos: cuatro temas críticos .....	65
5. Recomendaciones de políticas.....	83
Referencias .....	107

## PRESENTACIÓN

Este documento ofrece algunos insumos para ayudar a las deliberaciones de la Segunda Reunión Intergubernamental de Ministros de Educación del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), realizada en marzo de 2007 en Buenos Aires, Argentina. El tema central es la educación de calidad para todos, entendida como un bien público y un derecho humano fundamental que los Estados tienen la obligación de respetar, promover y proteger, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso al conocimiento de toda la población.

Los países de la región han llevado a cabo destacados esfuerzos para aumentar la educación obligatoria, mejorar la infraestructura, diseñar nuevos currículos y mejorar la formación de los docentes. Sin embargo, es preciso redoblar los esfuerzos para lograr las metas de Educación para Todos. Las personas y colectivos más vulnerables se encuentran en una situación de desigualdad en lo que se refiere al acceso, a la continuidad de estudios y a los logros de aprendizaje. Esto muestra la necesidad de mejorar los diseños de las políticas públicas y desarrollar acciones específicas para lograr una educación de calidad para todos. La región tiene que dar un salto desde la igualdad de oportunidades en el acceso, a la igualdad de oportunidades en la calidad de la oferta educativa y los resultados de aprendizaje.

El primer capítulo entrega una visión panorámica del contexto de la región con los principales cambios en los ámbitos político, social, económico y cultural producidos desde el año 2000, y los retos que éstos plantean a la educación en el momento actual. Aunque en los últimos cuatro años han mejorado los indicadores económicos de los países, la extensión de la pobreza y de la indigencia y la desigual distribución de ingresos se traducen en una fragmentación social y cultural, que se expresa en altas dosis de exclusión y violencia. En este escenario, es preciso reflexionar sobre cómo la educación puede contribuir al crecimiento económico, reducir las desigualdades, promover la movilidad social y ayudar a convivir en la diversidad, logrando una mayor cohesión social y el fortalecimiento de los valores democráticos.

En el capítulo dos, se expresa el posicionamiento de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe en relación con los atributos que debe reunir la educación de calidad para todos. Éste se inicia con una breve revisión de las diferentes concepciones de calidad presentes en la región, donde es frecuente observar la asimilación que se hace de la calidad con la eficacia y la eficiencia.

Pero la calidad de la educación en tanto derecho fundamental, además de ser eficaz y eficiente, debe respetar los derechos de todas las personas, ser relevante, pertinente y equitativa. Ejercer el derecho a la educación es esencial para desarrollar la personalidad e implementar los otros derechos humanos, por lo que a nadie se le puede excluir de ella. El derecho a la educación significa el derecho a aprender a lo largo de la vida y está fundado en los principios de obligatoriedad y gratuidad, y en el derecho a la no discriminación.

La relevancia se refiere al desarrollo de las competencias necesarias para participar en los diferentes ámbitos de la vida humana y construir proyectos de vida con relación a los otros. La pertinencia alude a la necesidad de flexibilizar la enseñanza para que la educación dé respuesta a la diversidad de necesidades de los individuos y contextos. La equidad significa asegurar la igualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad para toda la población, proporcionando a cada quien los recursos y ayudas que requieren. La eficacia y la eficiencia son atributos de la acción pública que nos indican en qué medida se alcanzan los objetivos y se usan adecuadamente los recursos destinados a esta tarea.

En los capítulos siguientes se abordan dos temas críticos para hacer efectivo el derecho a una educación de calidad para todos: los docentes y el financiamiento. El primer tema se

inicia con una reflexión sobre cómo ejercer el rol docente en el complejo escenario actual. A continuación, se abordan los factores claves que inciden en la calidad de la docencia y que deben ser considerados en la formulación de políticas integrales sobre docentes: un sistema articulado de formación inicial, inserción profesional y formación en servicio; un sistema transparente de carrera profesional y evaluación docente; y un sistema de condiciones adecuadas de trabajo y bienestar. El capítulo finaliza con una descripción de las características que deben reunir las políticas para el fortalecimiento de la profesión docente: que sean de Estado, integrales, sistémicas e intersectoriales.

El capítulo de financiamiento plantea cuatro temas críticos para brindar una educación de calidad para todos. El primero se relaciona con la disponibilidad de recursos públicos y los mecanismos para lograr una mayor inversión en educación, como la contribución del sector privado, el canje de la deuda externa y la cooperación internacional. El segundo punto se refiere a la necesidad de mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos, para lo cual se requiere evitar la repetición y las políticas de gestión inadecuadas. Un tercer punto aborda los mecanismos de asignación de recursos para una redistribución con equidad, resaltando que los costos de una educación de calidad son distintos según las diferentes necesidades y características de los alumnos y contextos, por lo que se recomienda evitar la asignación plana de recursos. El cuarto punto analiza los actuales esquemas de gestión, finalizando con la necesidad de avanzar hacia consensos claves y un nuevo pacto fiscal, que aseguren un financiamiento y gestión adecuados a las necesidades.

El documento finaliza con once recomendaciones de políticas educativas que es preciso abordar en el mediano y largo plazo para cumplir con los objetivos de educación de calidad para todos, en el marco de los cinco focos estratégicos del PRELAC. Estas involucran medidas de política general así como transformaciones en los diferentes niveles del sistema, especialmente de las instituciones educativas. Las políticas generales en las que se enmarcan las recomendaciones, han de ser políticas de Estado concertadas con la sociedad, integrales, integradas, y con enfoque de derechos.



**Ana Luiza Machado**

Directora

Oficina Regional de Educación de la UNESCO  
para América Latina y el Caribe  
OREALC/UNESCO Santiago

## RESUMEN EJECUTIVO

### I. Derechos humanos e inclusión social, claves para el desarrollo de América Latina y el Caribe

1. Aunque en los últimos cuatro años la región de América Latina y el Caribe ha mejorado sus indicadores económicos, lo está haciendo a un ritmo inferior al que se necesita para alcanzar –antes de 2015– las metas de desarrollo comprometidas en los Objetivos del Milenio. La extensión de la pobreza (209 millones de personas) y de la indigencia (81 millones), así como la desigual distribución de los ingresos –la peor del mundo– tienen su correlato en una fragmentación social y cultural que se expresa en altas dosis de exclusión y violencia, así como en grados importantes de corrupción y en una frágil “densidad democrática”.
2. En este panorama, la propuesta de educación de calidad para todos a lo largo de la vida enfrenta en la región al menos cuatro desafíos importantes:
  - a) cómo puede hacer una contribución efectiva al crecimiento económico como factor clave que afecta al bienestar de las personas;
  - b) cómo puede contribuir a la reducción de las desigualdades sociales y convertirse en un verdadero canal de movilidad social;
  - c) cómo puede ayudar a combatir la discriminación cultural, la exclusión social, y prevenir la violencia y la corrupción;
  - d) cómo puede contribuir a una mayor cohesión social y al fortalecimiento de los valores democráticos, ampliando las opciones de las personas para vivir con dignidad, valorar la diversidad y respetar los derechos humanos.

### II. Calidad de educación para todos desde un enfoque de derechos humanos

3. Los países de la región han realizado esfuerzos considerables para aumentar los años de la educación obligatoria, incrementar la cobertura, mejorar la infraestructura, diseñar nuevos currículos y formar a los docentes, entre otros aspectos. Sin embargo, persisten problemas de calidad de la educación que afectan en mayor medida a los individuos o colectivos más vulnerables. Éstos se encuentran en una situación de desigualdad en lo que se refiere al acceso, la continuidad de estudios y los resultados de aprendizaje. Es necesario mejorar los diseños de las políticas públicas en educación y desarrollar acciones específicas para lograr una educación de calidad para todos.
4. A la calidad de la educación se le atribuyen distintos significados dependiendo del tipo de persona y de sociedad que el país le demanda para formar a sus ciudadanos. Uno de los enfoques más frecuentes es asimilar calidad con eficiencia y eficacia, considerando la educación como un producto y un servicio que tiene que satisfacer a los usuarios. Sin duda, estas dimensiones son fundamentales, pero insuficientes.
5. La calidad de la educación, en tanto derecho fundamental de todas las personas, ha de reunir, desde la perspectiva de la OREALC/UNESCO Santiago, las siguientes dimensiones: *respeto de los derechos, relevancia, pertinencia, equidad y eficiencia y eficacia*.
6. La educación como *derecho humano* y bien público permite a las personas ejercer los otros derechos humanos. Por esta razón, nadie puede quedar excluido de ella. El derecho a la educación se ejerce en la medida que las personas, más allá de tener acceso a la

escuela, puedan desarrollarse plenamente y continuar aprendiendo. Esto significa que la educación ha de ser de calidad para todos y a lo largo de la vida.

7. Un enfoque de derechos en educación está fundado en los principios de gratuidad y obligatoriedad, y en los derechos a la no discriminación y a la plena participación. La extensión de la educación obligatoria se ha ido ampliando en toda la región, abarcando la denominada secundaria baja y, en algunos casos, la secundaria alta y a parte de la educación inicial. Un mayor nivel educativo de toda la población es un elemento crucial para el desarrollo humano de un país, tanto para elevar la productividad como para fortalecer la democracia y ampliar la posibilidad de las personas para optar por una mejor calidad de vida.
8. La gratuidad total de la educación es una asignatura pendiente en la región, debiendo los padres asumir la obligación del Estado con gastos directos como la matrícula, indirectos como la comida o transporte, y el "costo oportunidad" que se genera cuando los niños asisten a la escuela en lugar de trabajar y contribuir a la economía familiar. Las familias de escasos recursos dedican una mayor proporción de sus ingresos a gastos en educación que las familias de medios más favorecidos.
9. Dado el rol fundamental que juegan las escuelas públicas en garantizar el derecho a la educación, especialmente para los más desfavorecidos, es preocupante su debilitamiento y la ampliación de la brecha con las privadas. Las escuelas públicas deben propender a eliminar todo gasto familiar que se convierta en un obstáculo para matricularse y asistir a ellas, siendo necesarias medidas complementarias orientadas a compensar "el costo de oportunidad".
10. Garantizar el derecho a la *no discriminación* es condición "sine qua non" para el ejercicio del derecho a la educación. Los principios básicos que orientan la educación han de ser los mismos para todas las personas, sea cual sea su origen y condición, pero también es preciso considerar algunos derechos diferenciados o recomendaciones específicas para ciertos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad. Desde el sistema de Naciones Unidas, se han adoptado diferentes Convenciones y Declaraciones con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación.
11. Asegurar el derecho a la no discriminación conlleva eliminar las diferentes prácticas que limitan no sólo el acceso a la educación sino también la continuidad de estudios y el pleno desarrollo y aprendizaje de cada persona. La selección y expulsión de alumnos son prácticas extendidas en los sistemas educativos. Estas prácticas, además de atentar contra el derecho a la educación, limitan la integración y la cohesión social, y conducen a la concentración de aquellos con mayores necesidades educativas en determinados centros, especialmente los públicos de zonas desfavorecidas.
12. El derecho a la *no discriminación* está estrechamente vinculado con la *participación* –de vital importancia para el ejercicio de la ciudadanía– entendida como tomar parte en las actividades de la vida social, a la vez que tener la posibilidad de compartir decisiones que afectan a la propia vida y a la de la comunidad en la que cada quien vive. Es decir, es el derecho a la libertad de expresión, fundamental en las sociedades democráticas.
13. Las tensiones entre calidad y equidad, y entre inclusión y segregación, son objeto de controversia en numerosos países del mundo. Calidad y equidad no sólo no son incompatibles sino que son indisolubles. Una educación es de calidad si ofrece los recursos y ayudas que cada quién necesita para estar en igualdad de condiciones de aprovechar las oportunidades educativas y ejercer el derecho a la educación.

14. Desde la perspectiva de la *equidad*, es preciso equilibrar los principios de igualdad (lo común) y diferenciación (lo diverso). Es una obligación de los sistemas educativos asegurar la equidad en una triple dimensión: en el acceso, en los procesos y en los resultados. La educación debe tratar de forma diferenciada lo que es desigual en el origen para llegar a resultados de aprendizaje equiparables y no reproducir las desigualdades presentes en la sociedad.
15. Avanzar hacia una mayor equidad en la región supone desarrollar escuelas más inclusivas que acojan a todos los niños y jóvenes de la comunidad, transformando su cultura y sus prácticas para dar respuesta a las necesidades de aprendizaje de todos. El desarrollo de escuelas inclusivas es el fundamento de sociedades más justas y democráticas. Por su naturaleza, la escuela pública debe ser inclusiva y favorecer el encuentro entre diversos grupos sociales.
16. La *relevancia* responde al qué y para qué de la educación. Desde un enfoque de derechos, además de enfrentar la exclusión, hay que preguntarse cuáles son las finalidades de la educación y si éstas representan las aspiraciones del conjunto de la sociedad y no sólo de determinados grupos de poder. Una educación es de calidad si promueve el desarrollo de las competencias necesarias para participar en las diferentes áreas de la vida humana, afrontar los desafíos de la sociedad actual y desarrollar el proyecto de vida en relación con los otros. El desarrollo integral de la personalidad humana es una de las finalidades que se le asignan a la educación en todos los instrumentos de carácter internacional y en las legislaciones de los países de la región. La educación también es relevante si está orientada hacia las finalidades que son fundamentales en un momento y contexto dados, en tanto proyecto político y social.
17. La selección de los aprendizajes más relevantes adquiere especial significación en la actual sociedad del conocimiento, donde los contenidos se duplican a gran velocidad y muchos pierden vigencia rápidamente. La sobrecarga de los currículos actuales hace necesario decidir de manera urgente cuáles son los aprendizajes más relevantes que han de formar parte de la educación escolar. Esta selección debe hacerse considerando de qué manera contribuyen a alcanzar los fines de la educación, buscando un equilibrio entre las exigencias derivadas de las demandas sociales y las exigencias del desarrollo personal, y las derivadas del proyecto social y cultural que se desea promover mediante la educación escolar. Los cuatro pilares del informe Delors para el aprendizaje del siglo XXI, *–aprender a conocer, a hacer, a ser y a vivir juntos–* constituyen una referencia indispensable para establecer cuáles deben ser los aprendizajes básicos y más relevantes en la educación.
18. La *pertinencia* de la educación alude a la necesidad de que ésta sea significativa para personas de distintos estratos sociales y culturas, y con diferentes capacidades e intereses, de forma que puedan apropiarse de los contenidos de la cultura, mundial y local, y construirse como sujetos, desarrollando su autonomía, autogobierno y su propia identidad. Para que haya pertinencia, la educación tiene que ser flexible y adaptarse a las necesidades y características de los estudiantes y de los diversos contextos sociales y culturales. Esto exige transitar desde una pedagogía de la homogeneidad hacia una pedagogía de la diversidad, aprovechando ésta como una oportunidad para enriquecer los procesos de enseñanza y aprendizaje, y optimizar el desarrollo personal y social.
19. El desarrollo de un currículo relevante y significativo para toda la población enfrenta una serie de dilemas que deberían más considerarse como equilibrios a alcanzar: entre lo mundial y lo local, o entre lo universal y lo singular; es decir, convertirse en ciudadano del mundo y participar activamente en la comunidad de origen; entre las

necesidades del mercado del trabajo y las del desarrollo personal; entre lo común y lo diverso; y entre lo disciplinar y la integración de contenidos.

20. La *eficacia* y *eficiencia* son dos atributos básicos de la educación de calidad para todos que han de representar las preocupaciones centrales de la acción pública en el terreno de la educación. Es preciso identificar en qué medida se es eficaz en el logro de aspectos que traducen en términos concretos el derecho a una educación de calidad para toda la población. Es necesario analizar en qué medida la operación pública es eficiente, respetando el derecho ciudadano a que su esfuerzo material sea adecuadamente reconocido y retribuido. La eficiencia no es un imperativo economicista, sino una obligación derivada del respeto a la condición y derechos ciudadanos de todas las personas.

### III. Los docentes y el aseguramiento del derecho a la educación

21. La calidad de los docentes y el ambiente que generan en la sala de clase, excluidas las variables extraescolares, son los factores más importantes que explican los resultados de aprendizaje de los alumnos, lo cual significa que las políticas orientadas a mejorar la calidad de la educación sólo pueden ser viables si los esfuerzos se concentran en transformar, con los docentes, la cultura de la institución escolar. A su vez, sin el concurso del profesorado ninguna reforma de la educación tendrá éxito.
22. Los países de la región enfrentan el desafío de implementar políticas y estrategias que garanticen un cuerpo docente con las competencias profesionales y éticas adecuadas, así como los medios necesarios para hacer efectivo el derecho de los alumnos a aprender y desarrollarse plenamente. Las acciones que los países han impulsado para mejorar la calidad del trabajo docente han tenido menor impacto que el esperado, pese a los grandes esfuerzos invertidos. Las dos iniciativas más frecuentes han sido la recuperación de los niveles salariales y la implementación de programas masivos de capacitación a maestros en servicio, que siendo necesarias, no son suficientes.
23. Lograr un buen desempeño profesional exige abordar de forma integral un conjunto de factores que son fundamentales para el desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades cognitivas, pedagógicas, éticas y sociales de los docentes. Tres de ellos requieren una atención prioritaria por parte de los países: un sistema articulado de formación y desarrollo profesional permanente; un sistema transparente y motivador de carrera profesional y evaluación docente; y un sistema adecuado de condiciones laborales y de bienestar.
24. Para atraer candidatos bien calificados, retener a los mejores profesionales y garantizar su desarrollo permanente, no bastan las acciones coyunturales o parciales; se requieren políticas públicas de Estado, integrales, de carácter sistémico, y enriquecidas con una perspectiva intersectorial. Un aspecto fundamental para la viabilidad de estas políticas, es su formulación con consensos sociales y políticos que comprometan soluciones de largo plazo, estimulen una cultura de corresponsabilidad y se traduzcan en agendas y compromisos concretos.
25. La participación de los maestros en el cambio educativo es crucial para que éste tenga éxito, por lo que es preciso crear las condiciones y mecanismos institucionales que fortalezcan su protagonismo y responsabilidad en la gestión de sus instituciones y en la formulación de políticas educativas. De esta forma, se revertirá el enfoque tradicional que ha considerado al docente como un ejecutor de orientaciones y decisiones definidas sin su opinión y conocimiento, lo que se ha traducido en limitaciones para que

las políticas educativas se traduzcan en prácticas efectivas en las escuelas y las aulas. El Estado y la sociedad deben garantizar a los docentes las mejores condiciones de trabajo y, éstos deben mostrar los más altos desempeños traducidos en aprendizajes efectivos de los estudiantes.

#### IV. Financiamiento y educación de calidad para todos

26. Es necesario revisar los esquemas actuales de financiamiento de la educación para desarrollar los cambios necesarios para que el Estado cumpla su rol de garante del derecho de todos a una educación de calidad. Las asignaciones actuales de recursos públicos *son claramente insuficientes*. Se requiere desarrollar esfuerzos para determinar cuál es el costo de una educación de calidad en diferentes contextos, superando los esquemas homogeneizadores y las asignaciones basadas en comportamientos históricos.
27. El incremento del financiamiento público de la educación pasa necesariamente por la exploración de diversas opciones que incluyen, entre otras, una mayor participación de agentes no estatales, operaciones de canje de deuda, o la cooperación internacional. Sin embargo, hay dos factores clave a considerar: un incremento sustantivo de la prioridad asignada a la educación en los recursos públicos, y una mejora radical en la eficiencia del sistema. Estos factores pueden lograr aumentos significativos de recursos y reflejar el compromiso social con la educación. Entre los muchos efectos nocivos de la ineficiencia actual está que mermen las posibilidades de legitimar reclamos por mayores recursos. Gastar *mejor* es indispensable para poder invertir *más*.
28. Junto con asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios, es preciso que los esquemas de gestión de dichos recursos correspondan con un enfoque de derechos. Las asignaciones planas comunes en la región no se condicen con la diversidad de situaciones que la educación afronta para asegurar aprendizajes equiparables para todos. Esto implica revisar los esquemas de gasto actuales, de modo que la preocupación por la equidad no sea un *factor añadido*, sino parte consustancial de los procesos de diseño de las políticas sobre financiamiento. El carácter esencialmente redistributivo de la acción pública en educación no se resuelve con magnitudes marginales del financiamiento, sino que requiere que éste sea definido en función de la preocupación por la equidad. Esto implica una revisión de los esquemas actuales de gestión y regulaciones legales que le restan flexibilidad al sistema educativo, en particular en el terreno de los contratos docentes que representan el grueso de la asignación presupuestaria.
29. Todo lo anterior requiere acuerdos sociales que sustenten y hagan viable las transformaciones fiscales y regulatorias necesarias para una mayor asignación de recursos y una mayor flexibilidad en la gestión, como respuesta adecuada a la diversidad.

#### Recomendaciones de políticas

30. Para ser efectivas en garantizar el derecho a una educación de calidad para todos, las políticas educativas, deben tener algunos atributos generales cuya ausencia o escaso desarrollo han limitado el alcance de muchos esfuerzos realizados por los países en los últimos años: políticas de Estado concertadas con la sociedad; políticas integrales e integradas y políticas con enfoque de derechos. A continuación, se plantea un conjunto de once áreas de políticas educativas en las que es necesario incidir en el mediano y largo plazo para que la región avance con pasos más firmes hacia el logro de las metas de la EPT.

31. Asegurar el rol del Estado como garante y regulador del derecho universal a una educación de calidad. El Estado ha de promover, proteger y garantizar este derecho a través de:
  - Proveer servicios educativos accesibles para toda la población.
  - Asegurar una oferta educativa plural que permita a los padres elegir el tipo de educación para sus hijos sin que esto atente contra el derecho a la educación.
  - Definir criterios básicos de calidad para todas las escuelas.
  - Fortalecer las escuelas públicas y mejorar su calidad.
  - Establecer regulaciones que eviten las distintas formas de discriminación, mejorando los sistemas de garantía existentes.
  - Garantizar mecanismos de concertación para abordar las causas que generan desigualdad fuera de los sistemas educativos.
32. Asegurar el derecho a aprender a lo largo de la vida. Se necesita transitar desde sistemas educativos lineales, organizados en grados y edades, hacia sistemas flexibles con diferentes modalidades y trayectos articulados entre sí. La educación primaria ha sido históricamente el nivel más atendido, por ello –y sin olvidar que hay deudas pendientes en este nivel– es preciso centrar mayores esfuerzos en la educación de la primera infancia, la educación secundaria y la educación de jóvenes y adultos.
33. Avanzar desde enfoques homogéneos y estandarizados hacia políticas educativas integrales que consideren la diversidad con cohesión social.
  - Considerar la diversidad en el diseño de políticas generales, lo cual reducirá la necesidad de desarrollar programas focalizados y permitirá que las estrategias para atender necesidades específicas estén articuladas en un marco general de atención a la diversidad.
  - Contemplar estrategias específicas para asegurar, a determinados colectivos, el derecho a una educación de calidad en igualdad de condiciones: la atención a la diversidad cultural y diversidad lingüística; a zonas geográficas apartadas; género; diferencias individuales; y a quienes tienen necesidades educativas especiales.
34. Enfatizar las políticas destinadas a garantizar la inclusión.
  - Dar prioridad en el acceso a los programas de educación y cuidado de la primera infancia a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad.
  - Desarrollar escuelas con aulas diversificadas.
  - Implementar sistemas de apoyo para identificar y atender las dificultades de aprendizaje.
  - Proveer de recursos informáticos a los alumnos para mejorar los aprendizajes y la equidad: una *laptop* por alumno.
35. Distribución equitativa de recursos para asegurar una escuela pública gratuita y de calidad para todos.
  - Aumentar la prioridad asignada a la educación en los presupuestos públicos y movilizar la mayor cantidad de recursos disponibles.
  - Redistribuir equitativamente los recursos públicos, analizando las distintas necesidades de las personas y de los centros educativos para programar los costos diferenciados que se requieren para responder a ellas.

- Ponderar los costos directos, indirectos y de oportunidad para llevar a cabo una política de gratuidad plena.
  - Mejorar la eficiencia de la gestión del sistema.
  - Fomentar pactos nacionales por la educación para incrementar los recursos e impulsar las transformaciones normativas que introducen rigideces e ineficiencia en el sistema.
36. Mejorar el balance en la asignación de tareas y responsabilidades entre los diferentes niveles de gestión, fortaleciendo el protagonismo de los actores locales. Es necesario pasar de un énfasis en el diseño de políticas educativas nacionales o subnacionales que han de implementarse a nivel local, a uno que también habilite a los actores locales para que tomen las decisiones de la operación de las instituciones educativas. Para ello se requiere:
- Respaldo técnico y administrativo para garantizar el desarrollo de las capacidades y los recursos para ejercer las responsabilidades delegadas.
  - Supervisión y monitoreo para identificar si el conjunto del país avanza hacia la garantía del derecho a la educación y si existen espacios de rezago que requieren esfuerzos adicionales de las instancias centrales.
  - Articulación de los diferentes programas o acciones que se desarrollan en el ámbito local.
37. Políticas integrales para el fortalecimiento de la profesión docente. Las políticas de docentes han de ser de Estado, sistémicas, integrales e intersectoriales que permitan:
- Crear y fortalecer sistemas articulados de formación inicial, inserción a la profesión y desarrollo profesional docente.
  - Asegurar el papel de la escuela como centro para la formación, el desarrollo profesional y la evaluación docente.
  - Fortalecer sistemas de carrera magisterial interrelacionados con la evaluación docente, el desarrollo profesional y las remuneraciones.
  - Desarrollar programas intersectoriales y sectoriales que contribuyan a crear condiciones adecuadas de trabajo y bienestar personal de los docentes.
  - Generar capacidades político-técnicas para la formulación de políticas integrales e intersectoriales sobre la profesión docente.
38. Diseño y desarrollo de currículos relevantes y pertinentes para todo el alumnado. Actualizar permanentemente los diseños curriculares y dar prioridad a los procesos de desarrollo curricular, prestando especial atención a:
- Las competencias esenciales para el ejercicio de la ciudadanía mundial y local.
  - Las competencias relacionadas con el *aprender a ser* y *aprender a hacer*, porque son las dimensiones menos presentes en los currículos de la región.
  - Diseños abiertos y flexibles que se puedan enriquecer y adaptar a las necesidades de aprendizaje de cada quien y a las características de los contextos, promoviendo una educación intercultural para todos.
  - Elaboración de materiales educativos que permitan la puesta en práctica de nuevos enfoques sobre el aprendizaje.

- Procesos sostenidos de formación para que los colectivos docentes desarrollen las competencias que requieren los procesos de diseño y desarrollo curricular.
  - Sistemas de asesoramiento para apoyar a los equipos docentes en los procesos de adaptación y enriquecimiento curricular.
39. Políticas que tengan como centro la transformación de las escuelas para que sean más inclusivas y se logren mejores aprendizajes. Ofrecer una educación de calidad que contenga las dimensiones descritas exige *un nuevo modelo de escuela* y el desarrollo de políticas que faciliten su puesta en práctica. Los recursos adicionales no sirven de mucho si no se producen cambios en su cultura, su organización y sus prácticas. Las señas de identidad de este modelo de escuela debieran ser:
- Cultura inclusiva y de participación.
  - Comunidades de aprendizaje y de colaboración.
  - Flexibilidad organizativa y pedagógica.
  - Recursos humanos y materiales suficientes y equitativos para atender la diversidad de necesidades de aprendizaje del alumnado.
  - Equipos docentes comprometidos con el aprendizaje de sus alumnos y con su desarrollo profesional.
  - Directores como líderes pedagógicos.
  - Apertura de las escuelas a la comunidad y al trabajo en red.
  - Escuelas con las competencias y los recursos necesarios para ejercer su autonomía.
40. Políticas articuladas de evaluación educativa orientadas a la mejora progresiva de la calidad de la educación y del funcionamiento de los sistemas educativos. Es importante instalar una cultura de la evaluación, coherente con el concepto de calidad de la educación como derecho, que incorpore y aproveche la experiencia regional ganada a través de los sistemas nacionales y subnacionales de evaluación que la trascienda y enriquezca a través de la diversificación de la evaluación de los diferentes componentes que determinan el buen funcionamiento de los sistemas.
- Para ello se sugiere:
- Desarrollar políticas de evaluación integradas que articulen acciones de evaluación de del sistema educativo y sus diversos componentes.
  - Fortalecer y optimizar los sistemas de evaluación de los alumnos considerando:
    - ampliar los marcos evaluativos más allá de las áreas instrumentales tradicionalmente evaluadas.
    - incorporar el criterio de diversidad de los alumnos en las evaluaciones,
    - emplear estrategias metodológicas diversificadas.
    - articular dichos sistemas con el desarrollo curricular y las metas de aprendizaje esperadas.
    - mejorar la difusión y el uso de la información que generan.
  - Desarrollar y mejorar sistemas de evaluación del desempeño docente y de las instituciones educativas, complementando procesos de evaluación externa con procesos de autoevaluación.

- Abrir el debate sobre la necesidad de evaluar las administraciones educativas en la región.
  - Articular los procesos de evaluación educativa con los sistemas de información.
41. Construcción de sistemas integrados de información educativa que brinden información oportuna, confiable y relevante para la toma de decisiones. Es preciso revisar e integrar los modelos analíticos de los diferentes subsistemas de información de modo que éstos se ajusten a una visión centrada en la naturaleza de la educación como derecho humano fundamental. Se requiere considerar la información y conocimientos que se generan en investigaciones, usualmente desarrolladas fuera de las entidades estatales.

## CAPÍTULO I

### DERECHOS HUMANOS E INCLUSIÓN SOCIAL, CLAVES PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

#### 1. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: la superación de la pobreza y las desigualdades

En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno convocada por las Naciones Unidas en el año 2000, los países se comprometieron a alcanzar, antes de 2015, ocho Objetivos de Desarrollo (Resolución AG 8/09/2000) sustentados en una concepción de desarrollo vertebrada por el ejercicio de los derechos humanos. El concepto de desarrollo humano sustentable subraya la importancia del crecimiento económico, la necesidad de una redistribución equitativa de la riqueza para superar la pobreza, la integración de la mujer en todas las esferas de la vida pública, la autodeterminación de los pueblos, incluidos los indígenas, el cuidado del medio ambiente y la mejora de la capacidad de las personas para decidir sobre su futuro (ONU, 2001). De acuerdo con esta visión de desarrollo y desde la perspectiva de cómo la educación puede contribuir a él, la UNESCO lo ha definido como el "proceso que aumenta la libertad efectiva de las personas para llevar a cabo aquello que valoran" (UNESCO, 1996a).

Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio se orientan a combatir las múltiples expresiones de la pobreza que inhiben en las personas la capacidad de optar por un mayor bienestar en sus vidas. Ellos son:

- 1) Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- 2) Lograr la enseñanza primaria universal.
- 3) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
- 4) Reducir la mortalidad infantil.
- 5) Mejorar la salud materna.
- 6) Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- 7) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Los países de América Latina y el Caribe han reiterado su compromiso y voluntad política de alcanzar estos objetivos para reducir la pobreza, ampliar las oportunidades educativas y alcanzar el desarrollo. Esto no ha sido fácil. En el transcurso de los últimos años, algunas políticas públicas implementadas por los gobiernos de la región han hecho posible el surgimiento de barreras que probablemente impedirán a algunos cumplir con las metas propuestas en el tiempo previsto.

La mayoría de estas barreras provienen de políticas económicas que, si bien en algunos casos han tenido éxito en estabilizar las economías mediante el control de la inflación y del déficit fiscal y en lograr el equilibrio de las balanzas de pagos, a la vez que han ayudado a liberalizar el comercio, no se han propuesto con el mismo nivel de decisión reducir la pobreza y las desigualdades en los plazos acordados.

En los últimos años, la región de América Latina y el Caribe ha hecho importantes esfuerzos y la pobreza se ha ido reduciendo, pero a un ritmo inferior al deseado. En 2005 (CEPAL, 2006), todavía un 39,8% de la población latinoamericana vivía en condiciones de pobreza (209 millones de personas), y un 15,4% (81 millones) en la indigencia. Cifras mejores que las de 2002, cuando la pobreza y la indigencia alcanzaban el 44% y el 19,4% respectivamente.

Esto significa que, en cifras absolutas, entre 2002 y 2005 la pobreza disminuyó en 12 millones de personas y los indigentes en 16 millones, lo que significa que por primera vez la tasa de pobreza descendió bajo el nivel de 1980, cuando el 40,5% de la población fue contabilizada como pobre.

Si bien hasta 2006 no se contaba con estas cifras alentadoras en cuanto a la reducción de la pobreza, en 2005 un estudio de la CEPAL (2005) que analiza la situación de 18 países de América Latina, concluyó que si ellos siguieran comportándose como en el decenio de 1990, en 2015 sólo siete de ellos cumplirían sus metas de reducción de la pobreza extrema<sup>1</sup>; otros seis la disminuirían lentamente<sup>2</sup>; y los cinco restantes<sup>3</sup> probablemente elevarían sus niveles de pobreza, ya sea por haber aumentado la desigualdad, reducido el ingreso *per capita* o por ambas razones a la vez.

Para poder reducir la pobreza extrema a la mitad antes de 2015, los países debieran esforzarse por elevar las tasas de crecimiento económico significativamente. Se estima que los países de mayor pobreza debieran crecer a un ritmo del 7% promedio anual, lo cual es muy difícil de lograr. En cambio, los de menor pobreza podrían alcanzar dichas metas si mantuvieran las tasas actuales de crecimiento (CEPAL, 2005). Aunque 2006 haya sido el cuarto año consecutivo de crecimiento económico en la región -el mejor resultado en los últimos 25 años-, ayudado por el ciclo favorable de las principales economías mundiales, el promedio de crecimiento sigue siendo escaso (2,2% entre 1980 y 2002) (CEPAL, 2006), si se compara con la necesidad que tienen los países para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Sin embargo, a pesar de que en muchos países la pobreza ha disminuido, la desigualdad en la distribución del ingreso continúa siendo una gran preocupación en América Latina y el Caribe. Todavía en la región el 10% más rico supera en 20 veces o más el ingreso del 40% más pobre. Entre las causas a las que se atribuye la desigual distribución del ingreso, se señala la inequitativa distribución del patrimonio, que es aún más marcada que la propia distribución del ingreso; la composición demográfica de los hogares (las familias de menores recursos tienen más hijos que las de mayores recursos); la educación (los pobres aún no alcanzan un umbral educativo que les permita salir de la pobreza); el empleo (los hogares pobres son más numerosos y tienen menos miembros que reciben ingresos); y, finalmente, el gasto social cuando es regresivo y no progresivo, esto es, cuando no cumple con su papel redistributivo (en muchos países el quintil más rico de la población se beneficia de un porcentaje del gasto social similar al del quintil más pobre) (Franco, 2002).

Aunque el gasto social (en educación, salud y seguridad social, entre otros) haya aumentado en un década del 10.1% a 18.8% del gasto público (Bárcena, 2005), en general estos recursos no se han distribuido en forma equitativa; por tanto, el gasto social no se ha convertido en una eficaz herramienta de redistribución.

Sin embargo, hay diferencias en cuanto al efecto que distintos componentes del gasto social tienen respecto a su influencia en la redistribución de ingresos. En efecto, los recursos públicos asignados a la seguridad social están muy concentrados en los estratos de ingresos medios y altos, por lo cual no tienen mayor impacto en el mejoramiento de las condiciones que provocan las desigualdades. Los recursos destinados a educación, en cambio, tienden a alcanzar a segmentos más amplios de la población. La eficacia redistributiva de la focalización del gasto depende tanto del esfuerzo de inversión y provisión de los servicios a los estratos de bajos ingresos, como del efectivo acceso de los beneficiarios a ellos. Esto hace que alcanzar la conclusión universal de la primaria con resultados de aprendizaje equiparables, la universalización de la educación secundaria y un crecimiento progresivo de la educación superior,

---

1 Argentina (antes de la crisis), Chile, Colombia, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

2 Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México y Nicaragua.

3 Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela.

constituya uno de los desafíos más importantes de las políticas educativas orientadas a la redistribución de ingresos y a la equidad social (CEPAL, 2005).

El desafío para los países es institucionalizar políticas sociales que aseguren beneficios mínimos garantizables para toda la población. Aunque las políticas de focalización son importantes, no son suficientes para construir sociedades más equitativas en forma estable. Si bien estas políticas han tenido un impacto positivo en el corto plazo, de prolongarse mucho en el tiempo, pueden terminar estableciendo un régimen segmentado en la calidad de las prestaciones sociales (educación para pobres y para el resto; salud para pobres y para el resto), lo cual reforzaría desigualdades de trayectorias y de resultados, por más que se busque a través de ellas igualar oportunidades de acceso (CEPAL, 2005).

Las políticas económicas constituyen la variable explicativa más importante del aumento o disminución de la pobreza, así como de la mayor o menor equidad en la distribución de los ingresos. Sin embargo, es difícil señalar en qué momento y en qué países es adecuado fomentar qué tipo de políticas, puesto que medidas similares en materia de políticas económicas pueden producir resultados diferentes en países distintos, porque los pobres producen bienes diferentes, consumen cosas distintas, y sus fuentes de ingreso son afectadas de diferente manera (Ganuza, 2002).

La inversión en ciencias y en el uso de las nuevas tecnologías, escasa aún en la región, aparece como una necesidad impostergable para elevar el desarrollo científico endógeno de los países y, de este modo, formar capital social, incorporar valor agregado y elevar los niveles de productividad con el fin de combatir la pobreza. Este es un desafío directo para el diseño de políticas educativas que deben evitar ampliar la brecha digital, la cual podría generar aún más desigualdades entre los que tienen y los que no tienen acceso al uso de las nuevas tecnologías.

Enrique Ganuza (2002) señala que, por diversas razones, las políticas macroeconómicas en los últimos años no han tenido el buen efecto esperado de ellas: se uniformaron los diseños de políticas en los distintos países, cuando la realidad reclamaba diversidad; las medidas estabilizadoras fueron excesivamente recesivas, afectando en gran medida a la producción y al empleo; la secuencia de las reformas no fue la adecuada (no se crearon instancias de supervisión suficientes y en forma simultánea con los procesos de desregulación); se incentivaron las privatizaciones antes de que la iniciativa privada pudiera materializarse; y se empezó a pensar en redes de protección social cuando ya los pobres habían aumentado en gran cantidad.

El resultado de la aplicación de estas políticas ha sido una mayor concentración de la riqueza, el aumento de la exclusión social, de la desocupación, de la informalidad y de la precariedad del empleo, todo lo cual ha repercutido negativamente en la capacidad productiva y de crecimiento de los países. Hoy los análisis coinciden en que la desigualdad es una de las causas que afecta a la tasa y calidad del crecimiento económico, contrariamente a lo que se creía, que era que el bajo crecimiento era el que producía la desigualdad (Franco, 2002; Ganuza, 2002).

## 2. Los desafíos para la inclusión social, política y cultural

Con el desafío del crecimiento económico y la superación de las desigualdades, en América Latina y el Caribe sigue pendiente encarar con mayor resolución el tema de la exclusión social, política y cultural de gran parte de su población, particularmente la indígena y afrodescendiente. Esta es la región con mayor desigualdad de ingresos del mundo. La polarización social ha ido incrementándose debido, entre otras razones, a los efectos de la globalización, cuya incidencia no ha tenido la misma repercusión en todos los sectores de la población.

La historia de pobreza y desigualdad ha conducido a una situación de exclusión social, donde muchas personas que viven en espacios cercanos mantienen diferencias muy marcadas en sus formas de vida. A esto se suma la irrupción, en el último tiempo, de los movimientos indígenas en el escenario político y social, cuyo efecto ha sido dar mayor visibilidad a una discriminación estructural que se expresa en marginalidad, exclusión y pobreza. En el orden jurídico internacional se ha desarrollado un régimen especial sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas (OIT, 1989; ONU, 2006), que norman no discriminación, la integridad cultural, acceso a la tierra, desarrollo y bienestar social, y participación política (CEPAL, 2006). Los Estados están llamados a hacerse cargo de estas resoluciones que, para el caso de la educación, representan enormes desafíos económicos, técnicos y políticos. De igual manera, constituye un desafío para las políticas educativas la atención al creciente aumento de población migrante que se desplaza como producto de las guerras internas, la violencia y la pobreza.

Esta sociedad polarizada que hace visible de manera sin precedentes la brecha entre ricos y pobres, indígenas y no indígenas, afro-descendientes y blancos, también propicia un caldo de cultivo para el incremento de la inseguridad y la violencia. Entre los varones, la tasa de mortalidad por homicidios en el conjunto de la región americana era, en el año 2000, de 17,8 por cada 100.000 habitantes. Pero al desagregar los datos por subregiones, en América Latina y el Caribe ésta se eleva a 25,1 (OPS, 2005), convirtiéndose en una de las más altas del mundo. Asimismo, la mortalidad causada por homicidio varía en función del nivel de ingreso. Mientras que en el nivel de altos ingresos la muerte por homicidio entre varones el año 2000 era de 6,5 por cada 100.000 habitantes, para los niveles de ingresos bajos y medios era de 27,5 (OMS, 2003). Si bien la desigualdad social no puede ser considerada la única causa del aumento de la violencia, puesto que ella también se asocia a las distintas expectativas producto de las diferencias entre el consumo simbólico y el consumo material, entre nivel educativo y acceso a empleos productivos, entre el deseo de autonomía y la imposibilidad de materializarla, su aumento ha sido tal que los costos por combatirla se han estimado en cifras que oscilan entre el 7% y 12% del Producto Interno Bruto de la región (Ganuza, 2002; Bourguignon, 1999).

En este panorama de pobreza, desigualdad y violencia social, la mujer se ve doblemente afectada. Por un lado, la pobreza y la desigualdad afectan con más fuerza a las mujeres, especialmente a aquellas madres jefas de hogar, que deben enfrentar mayores dificultades en el acceso al mundo laboral y discriminaciones salariales. Por otro lado, las mujeres son con más frecuencia víctimas de la violencia intrafamiliar y social.

Además, la polarización se ve reforzada por políticas públicas que tienden a reproducir la segmentación social originada por la implantación de una política económica basada casi exclusivamente en los beneficios del mercado y en una escasa institucionalidad reguladora por parte del Estado. En el campo de la educación, las políticas públicas han tendido a reproducir la segmentación social, ofreciendo a los sectores de menores ingresos una educación de peor calidad que la ofrecida a los estratos medios y altos. Son los sectores de menores recursos quienes, por situación estructural, desertan más, repiten y tienen inferiores resultados en las evaluaciones estandarizadas. Los sistemas educativos, que en el pasado fueron canales de movilidad social y vehículos de integración, se han convertido cada vez más en circuitos segmentados para pobres y ricos, generándose con ello un peligroso circuito de reproducción intergeneracional de la desigualdad.

En el campo de las políticas sociales, mención especial merece lo que ocurre en los mercados de trabajo. La flexibilización de las relaciones laborales como producto de la implantación de las políticas liberales no acompañadas de adecuadas regulaciones y medidas de protección social, ha consolidado un universo de vínculos precarios con el mundo productivo, que a su vez ha significado un debilitamiento de la capacidad del mercado de trabajo para incidir en la integración social. La mayor fragmentación del sistema productivo, la escasez de oportunidades

de trabajo en el sector formal de la economía, el debilitamiento de los vínculos salariales, el incremento de las desigualdades en las remuneraciones, o la expansión de la informalidad y la desocupación, han configurado un nuevo escenario con profundas implicaciones en la dinámica social de la región. El desempleo aumentó de un 6% a un 11% en una década; y de cada diez nuevos puestos de trabajo, siete se generaron en el sector informal de la economía (Bárcena, 2005). Cada vez es más necesaria la aplicación de políticas económicas y sociales integradas, que compatibilicen competitividad y eficiencia económica con las demandas de protección, seguridad y ejercicio de los derechos laborales y ciudadanos (OIT, 2005).

Otro desafío que enfrenta la región es el tema de la corrupción que debilita las instituciones democráticas, en tanto afecta a instancias de gobierno, partidos políticos, poder judicial, empresas, policías y otros. Esto constituye un factor de inestabilidad política que puede retrasar aún más los flujos de capitales y, por tanto, la inversión productiva. En un informe que presenta la percepción de los grados de corrupción en 163 países (Transparencia Internacional, 2006), de los 28 correspondientes a la región, sólo tres tienen puntuación superior a 5 puntos en una escala de uno a 10 (siendo 10 el indicador de menor corrupción y 1 el de mayor corrupción); otros 14 tienen una puntuación entre 3.0 y 4.9 puntos; y 11 no alcanzan a tener 3 puntos. Para los países de América Latina y el Caribe el promedio del índice de percepción de corrupción es de 3.5, considerado muy bajo en comparación con otras regiones. Estos índices ponen de manifiesto la fuerte correlación existente entre corrupción y pobreza.

### 3. La cohesión social: el sentido de comunidad y pertenencia

La pobreza, la inestabilidad y vulnerabilidad de los sectores medios y la erosión de las instituciones de protección social, han significado una profunda transformación cultural en la sociedad, hoy más centrada en el individuo, en su autonomía y en la libertad personal como garantes de éxito. El entramado social se ha vuelto más frágil, se ha resquebrajado el concepto de comunidad, y ya no se espera una solidaridad vertebrada desde el Estado. Los ciudadanos difícilmente se ven a sí mismos formando parte de un sujeto colectivo, de un "nosotros", todo lo cual afecta a "nuestras maneras de vivir juntos", como la UNESCO ha definido a la cultura (UNESCO, 1996b).

Los cambios culturales incrementan la diversidad de actores y factores que conforman la trama social. La diversidad social y cultural representa una de las grandes riquezas de la región, siempre que ésta sea contenida por un orden consensuado. Sin dicho orden, la diversidad tiende a desembocar en fragmentación, lo que un informe de Naciones Unidas llama la "diversidad disociada" (Ganuza, 2002). Gran parte de la población —especialmente indígenas y afro-descendientes (cerca a los 200 millones de habitantes en la región)— está y se siente excluida de las redes de protección social y de los frutos del desarrollo.

Esta exclusión no es sólo del bienestar económico y de las redes sociales, sino exclusión de una comunidad de sentidos que concierne más a una manera de vivir juntos que a un asunto de pobreza material. En la actualidad, los riesgos de una sociedad fragmentada otorgan una nueva importancia al tema de la cohesión y de las instituciones que, como la escuela, apuntan a la constitución de lo social.

En este escenario, conviene subrayar de manera positiva la instalación de gobiernos democráticos en la región. Desde 2005 a la fecha se han producido trece elecciones presidenciales democráticas, en los cuales el traspaso de poderes se ha efectuado de manera regular.

El fortalecimiento de las democracias representativas ha sido, junto con las medidas de estabilización económica, uno de los pilares impulsados en las dos últimas décadas para llevar adelante las reformas estructurales que permitieran el despegue de las economías re-

gionales. Sin embargo, gran parte de la ciudadanía expresa algún grado de frustración respecto de la eficacia de los gobiernos democráticos, ya que las limitaciones en la forma como se ha implantado el modelo económico que ha acompañado a estas democracias, no ha logrado mejorar las condiciones de vida de gran parte de la población.

En efecto, las encuestas regionales realizadas por *Latinobarómetro* en 2004, sostienen que mientras el 72% de la población opina que la democracia es el único sistema con que su país puede llegar a ser desarrollado y el 53% considera a la democracia como el mejor sistema de gobierno, el 29% se siente satisfecho con su funcionamiento. Del mismo modo, aunque la mayoría de la población latinoamericana considera que la economía de mercado es el único sistema con que su país puede llegar a ser desarrollado (60%), la satisfacción por sus resultados es aún inferior a la que sienten por la democracia (19%).

Esto refleja la compleja articulación existente entre democracia, funcionamiento del mercado y cohesión social, lo que deriva en múltiples tensiones al interior de los países. La fragmentación social a la que se ve expuesta la región dificulta el asentamiento de un pacto social cohesionado y participativo, y se presenta como un freno al cambio y a la capacidad de adaptación que demandan las exigencias del desarrollo, pues debilita la gobernabilidad democrática y erosiona el clima de confianza interno que requieren las instituciones para funcionar y los países para desarrollarse.

De aquí se desprende la importancia y urgencia por fortalecer una ciudadanía en la que distintos actores sociales actúen como dinamizadores de los valores cívicos y del conocimiento de los derechos y deberes de la población. Para ello es indispensable comprender el significado de lo "público", no como espacio estatal, sino como un espacio de interés colectivo donde se afiancen las confianzas que favorezcan el desarrollo de una convivencia social basada en la tolerancia y en el respeto a las diferencias. En este contexto, se requiere revalorar el concepto de "escuela pública" y el rol público que la educación puede jugar en la generación de una mayor cohesión social.

Asimismo, es importante considerar el rol que compete al Estado en facilitar los espacios públicos para el empoderamiento, la participación y el fomento del capital social de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. No obstante, todavía se observa una ausencia de cultura de la responsabilidad de la ciudadanía frente a sí misma y al Estado. Por tanto, se hace necesario no sólo buscar la mejora del funcionamiento de los mecanismos estatales, sino también abrir nuevos espacios para la participación de la sociedad civil. Se trata de mejorar la "densidad democrática" de los países con la creación de múltiples instituciones e instancias de participación, donde se fortalezcan las relaciones de solidaridad y la responsabilidad para consolidar una cultura de convivencia y desarrollo colectivos (Ocampo, 2005). Se requiere un mayor énfasis de las políticas públicas en participación, transparencia y rendición de cuentas.

A pesar de esta necesidad, ni la dimensión de la participación comunitaria ni la creación de redes que aumenten el capital social de la población, se han convertido en prioridades claras dentro de las políticas sociales de la mayoría de los países. El enfoque de fomentar el capital social todavía no se ha logrado llevar a la práctica adecuadamente en los ámbitos específicos de la gestión y el diseño de políticas públicas.

#### **4. El ejercicio del derecho a la educación, garantía de paz y convivencia**

Sobre la base de este panorama, la propuesta de educación de calidad para todos en la región enfrenta al menos cuatro desafíos importantes y estrechamente vinculados entre sí:

- El primero se refiere a cómo la educación puede ayudar a la superación de la pobreza mediante una contribución efectiva al crecimiento económico sostenido como un factor clave que aporta al bienestar de las personas. Los niveles de crecimiento han sido insuficientes en los últimos años y éstos, en la sociedad del conocimiento, dependen cada vez más de la incorporación de valor agregado a la producción y a los sistemas de intercambio global. Para ello se necesita mejorar masivamente el nivel de formación de las nuevas generaciones que entran al mercado laboral, en un momento en que la región va quedando rezagada en el ritmo de avance de la educación secundaria y terciaria, y en el nivel de aprendizaje efectivo y actualizado de toda la población.
- El segundo consiste en cómo la educación puede contribuir a la reducción de las desigualdades sociales. Hoy se da una estrecha relación entre ingresos de los hogares, logros educacionales de los hijos y tipo de trabajo al que acceden según logros educativos, lo que en gran medida determina el ingreso de los hogares de la siguiente generación, con lo cual las desigualdades tienden a reproducirse de modo intergeneracional. El fortalecimiento de una escuela pública, cuya calidad debe ser debidamente garantizada por el Estado, puede contribuir en forma eficaz a disminuir las brechas educativas existentes entre los sectores de menores y mayores ingresos, entre la población rural y urbana, entre los indígenas y no indígenas, y convertirse en un verdadero canal de movilidad social.
- El tercer desafío se relaciona con la forma en que la educación puede promover una mayor inclusión social e integración cultural, situando a las personas en el centro de un proceso de desarrollo humano sostenible, expandiendo sus capacidades y ampliando sus opciones para vivir con dignidad, valorando la diversidad y respetando los derechos de todos los seres humanos.
- El cuarto desafío remite a cómo la educación puede contribuir a una mayor cohesión social y a la prevención de la corrupción y la violencia. La educación para la paz y la democracia debiera ayudar en el futuro a tener un sustrato humano más favorable para reducir y sancionar la corrupción, exigir los derechos sociales y culturales, fortalecer la participación social y consolidar una cultura de la igualdad, elemento básico para alcanzar sociedades más solidarias.

En definitiva, estos desafíos se pueden resumir en cómo incorporar en las políticas educativas un enfoque de la educación como derecho humano, que posibilite el ejercicio de los demás derechos humanos (ONU, 1948), amplíe las capacidades de las personas para el ejercicio de su libertad y consolide comunidades pluralistas basadas en la justicia.

## CAPÍTULO II

### EL SALTO DESDE LA IGUALDAD EN EL ACCESO, A LA IGUALDAD EN LA CALIDAD DE LOS APRENDIZAJES

#### 1. Diferentes concepciones sobre calidad de la educación

La calidad de la educación es una aspiración constante de todos los sistemas educativos, compartida por el conjunto de la sociedad, y uno de los principales objetivos de las reformas educativas de los países de la región. Se trata de un concepto con una gran diversidad de significados, con frecuencia no coincidentes entre los distintos actores, porque implica un juicio de valor respecto del tipo de educación que se quiere para formar un ideal de persona y de sociedad. Las cualidades que se le exigen a la educación están condicionadas por factores ideológicos y políticos, los sentidos que se le asignan a la educación en un momento dado y en una sociedad concreta, las diferentes concepciones sobre el desarrollo humano y el aprendizaje, o por los valores predominantes en una determinada cultura. Estos factores son dinámicos y cambiantes, por lo que la definición de una educación de calidad también varía en diferentes períodos, de una sociedad a otra y de unos grupos o individuos a otros.

LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SIEMPRE ESTÁ EN EL CENTRO DEL DEBATE Y ES UNA ASPIRACIÓN CONSTANTE DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE TODOS LOS PAÍSES.

Los decidores de políticas, los investigadores y las instituciones responsables de los recursos públicos y privados que invierten en educación, han ido desarrollando interpretaciones científicas, con sus correspondientes enfoques y herramientas metodológicas, para hacer posible los juicios o las valoraciones compartidas sobre el fenómeno de la calidad. Con frecuencia, ésta se asimila con eficiencia y eficacia considerando la educación como un producto y un servicio existente en el mercado que tiene que satisfacer a los usuarios. Obviamente, estas dimensiones son aspectos fundamentales para evaluar la calidad, pero la educación se sustenta en un conjunto de valores y concepciones que determinan en gran medida el juicio de valor que se haga sobre la calidad de la misma. En otros casos, la calidad de la educación no se define de forma explícita, pero se construyen una serie de indicadores para medirla que pueden dar una idea del enfoque que hay detrás.

Según la UNESCO (2005a), de las principales corrientes interpretativas en educación se pueden deducir importantes diferencias respecto de lo que constituiría la calidad. En los enfoques humanistas, lo central es el desarrollo de las capacidades de los educandos para que construyan significados y den sentido a lo que aprenden, siendo el docente un mediador en dicho proceso. En función de esto, se preconiza que los planes de estudios deban considerar las características y necesidades de cada alumno para aprender. Las corrientes conductistas, por el contrario, enfatizan la importancia de la enseñanza estructurada, graduando paso a paso lo que el alumno aprende y verificando sus resultados. En este caso, el docente dirige el aprendizaje controlando los estímulos y respuestas. Más radicalmente, en los enfoques críticos, que abarcan una amplia gama de teorías, se estimula el análisis crítico de la realidad y la principal preocupación es que la educación contribuya al cambio social y a la reducción de las desigualdades, promoviendo la autonomía y la emancipación de los marginados.

En las sociedades latinoamericanas y del Caribe todos estos enfoques siguen vigentes, y se ven enfrentados en debates académicos, en la formulación de políticas y en las prácticas pedagógicas, y los diversos actores o grupos de influencia involucrados en la educación tienden a suscribir unos u otros, de manera más o menos consciente<sup>1</sup>.

1 En general las interpretaciones de los economistas se inclinan más por el enfoque conductista, en tanto que entre los gremios docentes priman las concepciones humanistas o críticas.

En la región existe consenso respecto de la baja calidad de la educación, pese a los esfuerzos realizados en aumentar el tiempo de aprendizaje, definir nuevos currículos, elaborar materiales didácticos o formar a los docentes, entre otros. Este juicio se basa en los magros resultados de aprendizaje obtenidos en mediciones y evaluaciones comparadas, especialmente en lectura, escritura y matemáticas. Si bien dichas competencias son la base de los demás aprendizajes, definir la calidad de la educación solamente por los resultados de aprendizaje en determinadas áreas conlleva el riesgo de sesgar tanto la formulación de políticas como la actividad docente.

Uno de estos sesgos es el *reduccionismo instrumental*, que supone limitar la calidad a aquellos aspectos mensurables mediante pruebas estandarizadas, olvidando aprendizajes de vital importancia que difícilmente pueden evaluarse con estos instrumentos como, por ejemplo, la creatividad, la resolución de conflictos o el cuidado del medio ambiente, entre otras. Si en contextos, donde prima el reduccionismo instrumental, se implementan políticas basadas en incentivos ligados con los resultados de pruebas estandarizadas, se corre el riesgo de empobrecer el sentido de la educación, con pérdidas netas para las áreas curriculares más alejadas a las mediciones, en las que se contemplan aprendizajes esenciales para el desarrollo integral de las personas y de las sociedades.

Un segundo sesgo, la *normatividad engañosa*, consiste en atribuir a las mediciones tal importancia que el tipo de preguntas y los temas que éstas plantean terminan por desplazar en el imaginario y en la práctica de los educadores los objetivos más generales que la educación se ha propuesto en el país; es decir, se termina valorando sólo aquello que es objeto de evaluación.

Un tercer sesgo, propio de quienes investigan, proponen agendas y formulan políticas, se puede denominar como *reduccionismo racionalista* que consiste en confundir los fenómenos con las explicaciones de los mismos. El fenómeno del aprendizaje se produce a través de procesos de interacción entre el docente y los alumnos y de éstos entre sí, y lo que cada uno aporta hace que el aprendizaje sea único e irrepetible en cada caso. Las explicaciones sobre por qué a niveles agregados se producen o no aprendizajes, se derivan de las evaluaciones de calidad que consideran los factores asociados con dichos logros. El sesgo en este caso es suponer que modificando positivamente los factores estudiados, se producen de modo inmediato y mecánico mejoras en los aprendizajes. Si bien la modificación de los factores que limitan el aprendizaje es un aspecto importante a considerar, esto no resuelve automáticamente el problema, dada la importancia de las dimensiones subjetivas, relaciones y emociones, en el fenómeno del aprendizaje, cuya transformación es más compleja e imprevisible (Rojas, 2006).

La falta de conocimientos y capacidades para afectar más directamente lo que ocurre en las aulas y la dificultad de incorporar las dimensiones subjetivas en el análisis, ha entrañado que el debate de la calidad en el ámbito de las políticas se haya centrado en enfoques provenientes del campo económico, dando gran importancia a aspectos tales como eficacia, eficiencia o competitividad; medidas que, aún siendo necesarias, no han mostrado ser suficientes para resolver los problemas de la baja calidad de la educación.

En los países de América Latina y el Caribe se observan al menos dos interpretaciones acerca de lo que es "calidad de la educación". La primera concibe la educación como la base de la convivencia y la democracia, dando importancia a las dimensiones ciudadanas, cívicas y valóricas. La segunda se relaciona con los efectos socioeconómicos de la educación, en términos de limitaciones o aportes al crecimiento económico, el acceso al empleo y la integración social. La riqueza del marco ético se refleja también en la legislación internacional, la cual constituye un punto de partida indispensable para cualquier debate amplio sobre la calidad de la educación.

## 2. Educación de calidad para todos desde un enfoque de derechos humanos

Como se ha comentado, la calidad implica hacer un juicio de valor; pero, ¿respecto de qué? ¿Qué cualidades debe reunir y por qué? En el *Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo* (UNESCO, 2005a), se menciona que una educación de calidad debería abarcar tres dimensiones fundamentales: el respeto de los derechos, equidad y pertinencia. A estas dimensiones habría que añadir la relevancia, así como dos de carácter operativo: eficacia y eficiencia.

### 2.1. El ejercicio del derecho a la educación

La educación es un derecho humano fundamental y un bien público porque gracias a ella nos desarrollamos como personas y como especie y contribuimos al desarrollo de la sociedad. Como señala Fernando Savater (2006), el ser humano es un ser inconcluso que necesita permanentemente de la educación para desarrollarse en plenitud, por lo que la finalidad de la educación es cultivar la humanidad. Este carácter humanizador implica que la educación tiene un valor en sí misma y que no es únicamente una herramienta para el crecimiento económico o social, aunque también lo sea, como suele percibirse desde visiones más utilitaristas.

El pleno desarrollo de la personalidad humana es la principal finalidad que se le atribuye a la educación, tanto en los instrumentos de derechos humanos de carácter internacional como en la legislación de los diferentes países. En la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (ONU, 1948), se expresa que la educación ha de tener por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favoreciendo la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos. En el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (ONU/ECOSOC, 1966), se agrega el desarrollo del sentido de dignidad y capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre. En la *Convención sobre los Derechos del Niño* (UNICEF, 1989), se añade a esto la finalidad de inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural, de su identidad cultural, su idioma y sus valores, y el respeto de los valores nacionales y de otras civilizaciones.

El derecho a la educación hace posible el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales y, en consecuencia, de la ciudadanía. Difícilmente se podrá acceder a un empleo digno, o ejercer la libertad de expresión o de participación, si no se tiene educación. Esto supone que no puede ser considerada como un mero servicio o una mercancía negociable, sino como un derecho que el Estado tiene la obligación de respetar, asegurar, proteger y promover. Los servicios pueden ser diferidos, pospuestos y hasta negados, mientras que un derecho es exigible y justiciable por las consecuencias que se derivan de su violación o irrespeto (Muñoz, 2004).

El acceso es un primer paso en el derecho a la educación, pero su pleno ejercicio exige que ésta sea de calidad, promoviendo el pleno desarrollo de las múltiples potencialidades de cada persona, con

LA EDUCACIÓN DE CALIDAD, EN TANTO DERECHO FUNDAMENTAL DE TODAS LAS PERSONAS, TIENE COMO CUALIDADES ESENCIALES EL RESPETO DE LOS DERECHOS, LA EQUIDAD, LA RELEVANCIA Y LA PERTINENCIA Y DOS ELEMENTOS DE CARÁCTER OPERATIVO: LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA.

"LA EDUCACIÓN ES UN DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL, Y -COMO TAL- ES UN ELEMENTO CLAVE DEL DESARROLLO SOSTENIBLE Y DE LA PAZ Y DE LA ESTABILIDAD DE CADA PAÍS Y ENTRE NACIONES, Y, POR CONSIGUIENTE, UN MEDIO INDISPENSABLE PARA PARTICIPAR EN LOS SISTEMAS SOCIALES Y ECONÓMICOS DEL SIGLO XXI".

Fuente: UNESCO (2000). *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: Cumplir nuestros compromisos comunes.*

"TODA PERSONA TIENE DERECHO A LA EDUCACIÓN. LA EDUCACIÓN DEBE SER GRATUITA, AL MENOS EN LO CONCERNIENTE A LA INSTRUCCIÓN ELEMENTAL Y FUNDAMENTAL. LA INSTRUCCIÓN ELEMENTAL SERÁ OBLIGATORIA. LA INSTRUCCIÓN TÉCNICA Y PROFESIONAL HABRÁ DE SER GENERALIZADA; EL ACCESO A LOS ESTUDIOS SUPERIORES SERÁ IGUAL PARA TODOS, EN FUNCIÓN DE LOS MÉRITOS RESPECTIVOS.

LA EDUCACIÓN TENDRÁ POR OBJETO EL PLENO DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD HUMANA Y EL FORTALECIMIENTO DEL RESPETO A LOS DERECHOS HUMANOS Y A LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES; FAVORECERÁ LA COMPRENSIÓN, LA TOLERANCIA Y LA AMISTAD ENTRE TODAS LAS NACIONES Y TODOS LOS GRUPOS ÉTNICOS O RELIGIOSOS; Y PROMOVERÁ EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ.

LOS PADRES TENDRÁN DERECHO PREFERENTE A ESCOGER EL TIPO DE EDUCACIÓN QUE HABRÁ DE DARSE A SUS HIJOS".

Fuente: Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 26.*

DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DEPENDERÁN EN BUENA MEDIDA EL ACCESO UNIVERSAL A LA EDUCACIÓN Y LA CONCLUSIÓN DE ESTUDIOS.

aprendizajes socialmente relevantes y experiencias educativas pertinentes a las necesidades y características de los individuos y de los contextos en los que se desenvuelven. Es decir, el derecho a la educación es el derecho a aprender a lo largo de la vida. Un cierto importante del movimiento de Educación para Todos ha sido precisamente poner el acento en las necesidades básicas de aprendizaje, constituyendo una especie de metáfora para recordarnos que el objetivo de cualquier acción educativa es que haya aprendizaje (Ferreiro, 1998).

El aprendizaje no se circunscribe a una etapa concreta de la vida ni al contexto de la escuela, sino que empieza en el nacimiento, incluso antes, continúa a lo largo de la vida y tiene lugar en múltiples ámbitos, no necesariamente escolares. En el *Marco de Acción de Educación para Todos de Dakar* (UNESCO, 2000), se establece que todos los niños han de tener la oportunidad de ejercer su derecho a una educación de calidad en la escuela o mediante programas alternativos.

"LA EDUCACIÓN A LO LARGO DE LA VIDA ES UN DERECHO Y UNA DE LAS CLAVES DEL SIGLO XXI. ES A LA VEZ CONSECUENCIA DE UNA CIUDADANÍA ACTIVA Y UNA CONDICIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN PLENA EN LA SOCIEDAD".

Fuente: *Declaración de Hamburgo sobre la Educación de Adultos* (1997). V Conferencia Internacional de Educación de las Personas Adultas.

El aprendizaje a lo largo de la vida requiere ofrecer múltiples y variadas oportunidades educativas con diferentes finalidades: acceder y complementar estudios en cualquier nivel educativo, incluida la educación superior, proporcionando distintas modalidades y posibilidades de ingreso o reingreso; facilitar el perfeccionamiento y la formación técnica vinculada al trabajo, la conversión laboral y la promoción profesional, incrementando los vínculos entre la educación y el mundo del trabajo.

Significa también facilitar diferentes itinerarios formativos y el establecimiento de puentes entre ellos, posibilitando que cada persona construya su propio proyecto formativo orientado a su enriquecimiento personal y profesional (UNESCO/OREALC, 2002).

El ejercicio del derecho a la educación está fundado en los principios de gratuidad y obligatoriedad y en el derecho a la no discriminación y a la plena participación; aspectos que se desarrollan a continuación.

### 2.1.1. Obligatoriedad y gratuidad de la educación: condiciones fundamentales para asegurar el derecho a la educación

La obligatoriedad y gratuidad de la educación son dos condiciones fundamentales para garantizar el derecho a la educación presentes en los instrumentos de derechos humanos de carácter internacional mencionados. En ellos se establece que la educación primaria debe ser gratuita y obligatoria y que la enseñanza secundaria técnica y profesional debe ser generalizada y progresivamente gratuita. En relación con la educación superior, se señala que debe hacerse accesible a todos en función de los méritos de cada uno.

En el Marco de Acción de Dakar se señala que todos los Estados deberán cumplir la obligación de ofrecer una educación primaria gratuita y obligatoria, de conformidad con los instrumentos anteriormente mencionados, lo cual se ve reflejado en uno de sus seis objetivos. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región la educación obligatoria supera la educación primaria, por lo que la gratuidad deberá asegurarse más allá de este nivel.

La educación obligatoria ha de entenderse como un deber para los niños y sus familias, y también para el Estado. Los padres no pueden negarse a la educación de los hijos y el Estado debe garantizar que todos puedan cursar la educación obligatoria, eliminando los obstáculos financieros y de otra índole que impiden la conclusión de los años de estudio considerados obligatorios en cada país.

En relación con la obligatoriedad surgen dos debates: el primero está relacionado con la asimilación de la educación básica o fundamental con la educación obligatoria, y el segundo tiene que ver con la duración de la misma.

La educación obligatoria se ha equiparado tradicionalmente con la educación básica,

-cuya duración varía entre países-, la cual ha de garantizar la satisfacción de todas las necesidades básicas de aprendizaje. Los sistemas educativos están organizados de forma rígida y lineal, de tal forma que las personas tienen una sola oportunidad y como si, una vez finalizada la educación obligatoria, ya no tuviera sentido hablar de educación básica. Sin embargo, esto debería redefinirse a la luz del concepto de aprendizaje a lo largo de la vida, que dota de un nuevo sentido a la educación.

Por dos razones la educación básica no es una característica exclusiva de la educación obligatoria. Por un lado, porque en las diferentes etapas de la vida de las personas surgen necesidades básicas de aprendizaje que exigen ser satisfechas y que, no por el hecho de surgir en edades más o menos alejadas de las propias de la educación obligatoria, dejan de serlo (Coll y Martín, 2006). Por otro lado, porque las necesidades básicas de aprendizaje que forman parte de la educación obligatoria pueden ser satisfechas en otras edades diferentes a las establecidas legalmente para cursar dicha educación. Al respecto, es urgente ampliar y mejorar la oferta educativa para los jóvenes y adultos que no han culminado su educación básica y ampliar y mejorar los programas de alfabetización para quienes lo requieran. Esta visión más amplia de la educación básica exige avanzar hacia sistemas educativos más flexibles y con mayores puentes (salidas y entradas) entre los diferentes niveles y modalidades educativas, para satisfacer las distintas necesidades de aprendizaje en cualquier momento de la vida.

En cuanto a los años que debe abarcar la educación obligatoria, hay que preguntarse cuál ha de ser la duración mínima en países con grandes desigualdades como los de la región, con el fin de extender las oportunidades educativas para aquellos que están en situación de mayor desventaja social y educativa. Todos los países han realizado importantes esfuerzos para ampliar los años de la educación obligatoria, que oscila entre 6 y 13 años. Esta obligatoriedad legal, sin embargo, no ha sido garantía suficiente para que todos los niños y niñas en edad escolar tengan acceso a la educación y puedan finalizar los años de escolaridad previstos en las respectivas normativas de los países.

CERCA DE 63 MILLONES DE PERSONAS ENTRE 20 Y 39 AÑOS (36,5% DEL TOTAL) NO HA CULMINADO LA EDUCACIÓN BAJA SECUNDARIA. ESTA CIFRA SE INCREMENTA A CERCA DE 97 MILLONES (56,2% DEL TOTAL) SI SE CONSIDERA LA CONCLUSIÓN DE LA ALTA SECUNDARIA. ESTE GRUPO POBLACIONAL REPRESENTA EL GRUESO DE LA POBLACIÓN ACTIVA DE LOS PAÍSES PARA LAS PRÓXIMAS DÉCADAS, DE AHÍ QUE ESTA SITUACIÓN NO SÓLO REPRESENTA UNA PRIVACIÓN DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS, SINO TAMBIÉN UN FENÓMENO CON UN FUERTE IMPACTO EN LAS POSIBILIDADES DE DESARROLLO HUMANO DE LOS PAÍSES.

Fuente: UNESCO (2007). *Situación educativa en América Latina y el Caribe. Garantizando la educación de calidad para todos.*

**DISTRIBUCIÓN DE LOS PAÍSES SEGÚN EXTENSIÓN DE LA OBLIGATORIEDAD EN AÑOS Y DE LA EDAD DE INICIO.**

Edad de inicio	Duración en años								Total
	6	7	8	9	10	11	12	13	
4								1	1
5		1		1	5	3	9		19
6	5		2	2	6	2			17
7	1		1	2					4
<b>Total</b>	6	1	3	5	11	5	9	1	

Fuente: UNESCO (2007). *Situación educativa en América Latina y el Caribe. Garantizando la educación de calidad para todos.*

Según datos de la CEPAL (1998), las personas que provienen de hogares con escasos recursos suelen cursar 8 o menos años de estudio, y en general no superan la condición de obrero u operario, mientras que aquellos que crecen en hogares de mayores recursos suelen cursar 12 o más años de educación y se desempeñan como profesionales, técnicos o directivos. Esto significaría que una escolaridad obligatoria de 12 años sería el umbral mínimo deseable para superar la pobreza y asegurar la igualdad de oportunidades, pero esto no tiene un efecto lineal. En efecto, si bien las nuevas generaciones tienen más niveles de estudio en todos los

estratos socioeconómicos, esto no se ha traducido en mayor movilidad social, porque las ocupaciones de mayor productividad exigen mayores niveles de estudio que se concentran en los estratos socioeconómicos más altos (Reimers, 2002). El umbral para salir de la condición de pobreza y acceder a empleos más dignos y productivos se traslada cada vez más hacia mayores exigencias, por lo que hoy en día la educación secundaria es fundamental para salir de la pobreza y la educación terciaria es la que puede hacer la diferencia para lograr una mayor movilidad social.

Considerando el valor intrínseco de la educación para el crecimiento y la dignidad de las personas, un mayor nivel educativo de toda la población es un elemento crucial para el desarrollo humano de un país, independientemente de su retorno en términos económicos o de movilidad social. Un mayor número de años de estudios es fundamental, tanto por lo que se refiere a las posibilidades para acceder al conocimiento y al mundo laboral, como por la influencia positiva en la educación de los hijos.

La extensión del número de años de educación obligatoria está asociada con otro debate: cuándo ha de empezar y finalizar. La mayoría de los países de la región ha ampliado la educación obligatoria hacia la educación secundaria, abarcando en la mayoría de los casos la educación secundaria baja. No obstante, especialmente en la última década, un buen número de países han establecido el inicio de la educación obligatoria a los cinco años y, en algún caso, a los cuatro. En otros países, sin ser obligatoria, las políticas educativas se han propuesto como meta la universalización progresiva de los tramos de edad de cinco y cuatro años.

Numerosas investigaciones han mostrado que la educación en los primeros años tiene una gran incidencia en el desarrollo de los seres humanos y altos retornos sociales y económicos, siendo fundamental para el logro de los objetivos de Educación para Todos, razón por la cual los países de la región están iniciando antes la educación obligatoria. La obligatoriedad en esta etapa también puede entenderse como el deber del Estado de ofrecer plazas suficientes en las distintas modalidades y programas para satisfacer la demanda de las familias, especialmente de aquellas que viven en situación de mayor vulnerabilidad, aunque no sea una obligación para los niños ni sus familias asistir a ellos.

La ampliación hacia la educación media también tiene ventajas que es preciso considerar. La principal es que la educación obligatoria no finalice antes de la edad mínima laboral en cada país, de forma que aquellos estudiantes que no continúen estudios puedan acceder a un puesto de trabajo, lográndose así la continuidad entre la vida escolar y la vida adulta<sup>2</sup>. Asimismo, debería armonizarse la finalización de la educación obligatoria con la edad de responsabilidad penal.

En todo caso, el debate sobre la obligatoriedad debería situarse en el marco de la Educación para Todos a lo largo de toda la vida, que tiene dos propósitos diferentes y complementarios entre sí; uno se refiere a un aspecto temporal (a lo largo de toda la vida) y el otro a su extensión social (para todos). Ambos responden al principio de que la educación, en todos sus niveles, es un derecho "de toda persona" tal como establece la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (Brovetto, 1999).

### 2.1.2. La escuela pública gratuita garantiza el derecho a la educación

La obligatoriedad es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el derecho a la educación; para que éste sea efectivo es preciso asegurar la gratuidad. Sin embargo, ésta es una asignatura pendiente en la región, pese a estar consignada en los marcos normativos de muchos países.

2 El Convenio sobre la edad mínima para acceder a un empleo (OIT, 1973) recomienda elevar progresivamente la edad mínima de admisión al empleo, la cual no debería ser inferior a los 15 años, y excepcionalmente a los 13 años, siempre y cuando el empleo no perjudique su asistencia a la escuela.

Para garantizar la obligatoriedad y gratuidad de la educación, los países de la región establecieron desde muy temprano, en su vida como naciones independientes, sistemas de escuelas públicas cuyos servicios eran financiados por el Estado. Dado el rol fundamental que juegan en asegurar la igualdad de oportunidades en el derecho a la educación, especialmente para quienes más necesitan de ella, es preocupante su debilitamiento y la ampliación de la brecha con las escuelas privadas. Hay un creciente desequilibrio entre la inversión pública y la privada y la frontera entre ambas se ha desdibujado, debido al pago de aranceles y otros gravámenes que se han establecido en la escuela pública, transfiriendo gran cantidad del costo educativo a las familias.

Las barreras financieras que enfrentan los niños y sus familias se pueden clasificar en tres tipos: *gastos directos* como los aranceles de matrícula, las cooperaciones "voluntarias" a las escuelas; la compra de útiles escolares y libros de texto; los *indirectos* que corresponden a uniformes, comida y transporte; y el *costo oportunidad*, que se genera cuando los niños asisten a la escuela en lugar de trabajar y contribuir a la economía familiar. En algunos casos, los padres también asumen la construcción de las aulas u otras dependencias mediante su trabajo o cuotas. Estos gastos resultan muy onerosos para las familias de escasos recursos, dándose la paradoja que éstas dedican una mayor proporción de sus ingresos a la educación que las familias con mejor situación económica (Tomasevski, 2006).

LAS FAMILIAS TERMINAN SUSTITUYENDO EL ROL DEL ESTADO EN CUANTO A SU OBLIGACIÓN DE PROPORCIONAR UNA EDUCACIÓN GRATUITA QUE ASEGURE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

Las escuelas públicas deben propender a eliminar todo gasto familiar que se convierta en un obstáculo para matricularse y asistir a ellas, aunque esto no es suficiente. Hoy en día se hacen cada vez más necesarias medidas complementarias orientadas a compensar "el costo de oportunidad", como algunas que se han implementado en diferentes países de la región.

Una discusión más reciente, se refiere a la contribución de diversas formas mixtas de educación; instituciones educativas de propiedad privada o comunitaria que operan con financiamiento público. Dichas instituciones contribuyen a hacer efectivo el derecho a la educación, y son una clara manifestación de tal libertad en aquellos países cuyo ordenamiento jurídico consagra la libertad de enseñanza y el derecho de los padres a elegir. En la medida que operan con fondos públicos; tienen que estar sujetas al escrutinio público del uso de los fondos que reciben, que han de estar dirigidos de modo riguroso y estricto a la prestación del servicio educativo, sin discriminación de ninguna naturaleza.

La escuela *privada* también contribuye a hacer efectivo el derecho a la educación, en la medida que ofrece un servicio educativo. Sin embargo, dado que éste no es gratuito y que no opera con fondos públicos, la relación de las escuelas privadas con los educandos y sus familias es una relación entre privados. Este tipo de oferta debe acatar la legislación vigente en cada país y ser coherente con los fines que se la asignan a la educación, tanto en los instrumentos de carácter internacional como en las constituciones y leyes de educación de los países.

En América Latina y El Caribe –con la excepción de Cuba que sólo tiene escuelas públicas– es posible constatar que los logros de aprendizaje alcanzados por los alumnos de éstas son menores que los de las privadas (UNESCO/OREALC, 2001) lo cual refuerza los argumentos de quienes postulan la privatización como única garantía de calidad. Sin embargo, hay evidencias que muestran que los mayores logros de las escuelas privadas son el resultado, en gran medida, de procesos de selección y exclusión de estudiantes, y que la educación privada no necesariamente incrementa la calidad del sistema en su conjunto<sup>3</sup>. El resultado de esos procesos conduce a una estratificación de los alumnos en la que el logro de los aprendizajes está

3 En un estudio realizado en Chile por McEwan y M. Carnoy (2000), se evidenció que los resultados de los colegios particulares subvencionados laicos obtenían un puntaje ligeramente menor que los de los colegios municipales, en las pruebas de medición de la calidad. No así los privados religiosos, que obtenían puntuaciones significativamente más altas que aquellos de colegios municipales de similar estrato socioeconómico.

altamente asociado con el contexto socioeconómico y capital cultural de las familias, situación que atenta contra la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la educación.

Hacer efectivas las garantías constitucionales para una educación gratuita de calidad pasa necesariamente por un aumento de la inversión pública y una distribución con criterios de equidad. Estos aspectos serán desarrollados en el capítulo IV sobre el financiamiento.

### 2.1.3. El derecho a la no discriminación y a la plena participación

Asegurar el derecho de todos a una educación de calidad requiere ineludiblemente asegurar el derecho a la no discriminación. Todas las personas se desarrollan mejor como seres humanos si tienen la oportunidad de participar con los demás en cualquier actividad de la vida humana, por ello nadie debería sufrir ningún tipo de restricción que limite dicha participación, sea por motivo de su origen social y cultural, género, edad, pensamiento político, creencias religiosas u otros aspectos.

La preocupación por el acceso de toda la población a una educación de calidad fue el motivo de la *Conferencia Mundial de Educación para Todos* de Jomtien en 1990. Una de sus principales recomendaciones fue la de universalizar el acceso a la educación primaria, adoptando medidas sistemáticas para reducir las desigualdades y suprimir las discriminaciones referidas a las posibilidades de aprendizaje de los grupos en situación de vulnerabilidad: aquellos que viven en situación de pobreza o en la calle, trabajadores, poblaciones rurales y alejadas, minorías étnicas y lingüísticas, refugiados y desplazados por las guerra y personas con discapacidad.

Diez años después, en el *Foro Mundial de Educación para Todos* de Dakar, quedó de manifiesto que, a pesar de los esfuerzos realizados por los países y el sistema de Naciones Unidas, aún quedaba un largo camino por recorrer para que todas las personas, sin excepción, accedieran a una educación básica de calidad. En esta oportunidad se ratificaron los objetivos de Educación para Todos hasta 2015, y se destacó la necesidad de prestar especial atención a los alumnos en situación de vulnerabilidad, a los jóvenes fuera de la escuela, a los adultos analfabetos o a aquellos que tienen necesidades especiales de aprendizaje.

"LOS ESTADOS PARTES ADOPTARÁN TODAS LAS MEDIDAS APROPIADAS PARA ELIMINAR TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER PARA ASEGURAR LAS MISMAS CONDICIONES DE ACCESO A TODOS LOS NIVELES DE LA ENSEÑANZA, ELIMINAR TODO ESTEREOTIPO DE LOS PAPELES MASCULINO Y FEMENINO EN TODOS LOS NIVELES Y FORMAS DE ENSEÑANZA (...) MODIFICANDO PARA ELLO LOS LIBROS DE TEXTO Y PROGRAMAS ESCOLARES Y ADAPTANDO LOS MÉTODOS DE ENSEÑANZA".

Fuente: Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer*, artículo 10 (extracto).

"LOS ESTADOS MIEMBROS RECONOCEN EL DERECHO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES A LA EDUCACIÓN. CON VISTAS A REALIZAR ESTE DERECHO SIN DISCRIMINACIÓN Y SOBRE LA BASE DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, LOS ESTADOS MIEMBROS DEBERÁN ASEGURAR UNA EDUCACIÓN INCLUSIVA EN TODOS LOS NIVELES DEL SISTEMA Y EL APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA".

Fuente: Naciones Unidas (2006). *Convención para la protección y promoción de los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad*, artículo 24.

Los principios básicos que orientan la educación han de ser los mismos para todas las personas, sea cual sea su origen y condición, pero también es preciso considerar algunos derechos diferenciados o recomendaciones específicas para ciertos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad. Desde el sistema de Naciones Unidas, se han impulsado diversas convenciones y declaraciones con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación, las cuales han sido adoptadas en mayor o menor medida por los países de la región.

En el ámbito de la educación, el instrumento internacional más potente es la *Convención contra toda forma de Discriminación en Educación*. En ella se considera la discriminación como cualquier distinción, exclusión, limitación o preferencia basada en la raza, sexo, lengua, religión, motivos políticos u otros tipos de opinión, origen social y económico, país de origen, que tiene como propósito o efecto: i) que determinadas personas o grupos tengan limitado su acceso a cualquier tipo y nivel educativo; ii) el establecimiento o mantenimiento de sistemas educativos separados o instituciones para personas o grupos; iii) infligir a determinadas personas o grupos un trato incompatible con la dignidad humana (UNESCO, 1960).

La no discriminación significa, en última instancia, que todos los individuos o grupos accedan a una educación de calidad en cualquier nivel educativo, sea donde fuere que estén

escolarizados, la zona geográfica en la que habiten, sus características personales, o su procedencia social y cultural.

La discriminación en educación de individuos o grupos suele reproducir los prejuicios y estereotipos presentes en la sociedad, los cuales son el reflejo de los grupos de poder dentro de la misma. Las prácticas discriminatorias al interior de los sistemas educativos conducen a la exclusión y la desigualdad, y fortalecen los patrones de reproducción social.

Asegurar el derecho a la no discriminación exige eliminar las diferentes prácticas que limitan, no sólo el acceso a la educación, sino también la continuidad de estudios y el pleno desarrollo y aprendizaje de cada persona. La selección y expulsión de alumnos son prácticas muy extendidas, no sólo en las escuelas privadas sino también en aquellas que son financiadas o subvencionadas por el Estado. Estas prácticas pueden ser más o menos sutiles y se basan en el origen social y cultural de los alumnos, en situaciones de vida (embarazo, VIH/SIDA) y en las capacidades de los estudiantes. La selección de alumnos por su nivel de competencia es posiblemente la más frecuente en escuelas de diferentes estratos socioeconómicos y modalidades de gestión, y afecta en mayor medida a aquellos con necesidades educativas especiales, que son los más excluidos de la educación dentro de la región.

Las prácticas discriminatorias, además de afectar la dignidad de los alumnos, en tanto sujetos de derechos, tienen dos efectos muy negativos. En primer lugar, limitan el encuentro entre estudiantes de diferentes contextos y culturas, afectando a la integración y la cohesión social. En segundo lugar, conlleva la concentración de aquellos con mayores necesidades educativas en determinados centros, especialmente los públicos de zonas desfavorecidas, lo cual dificulta enormemente la adecuada atención de los alumnos con los recursos disponibles.

El derecho a la no discriminación está estrechamente relacionado con la participación que es de vital importancia para el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo de sociedades más inclusivas. La exclusión va más allá de la pobreza, porque tiene que ver con la dificultad de desarrollarse como persona, la falta de un proyecto de vida, la ausencia de participación en la sociedad y de acceso a sistemas de protección y de bienestar.

Participar no sólo es tomar parte de una actividad. Es también la posibilidad de compartir decisiones que afectan a la propia vida y a la de la comunidad en la que uno vive; es decir, es el derecho a expresar la propia opinión, que es una de las libertades fundamentales de las sociedades democráticas. La participación involucra procesos democráticos de toma de decisiones considerando los puntos de vista de todos los actores de la comunidad educativa, constituyendo un mecanismo fundamental para el ejercicio de los derechos de padres, profesores y alumnos. La participación es esencial, no sólo para que las comunidades sean protagonistas y responsables de su propia acción educativa, sino también para que haya una mayor transparencia al tener un control directo sobre las decisiones y los resultados de las diferentes acciones.

En el ámbito educativo, hacer efectivas la no discriminación y la plena participación exige el desarrollo de escuelas inclusivas en las que se eduquen todos los niños y todas las

"LA DEFENSA DE LA DIVERSIDAD CULTURAL ES UN IMPERATIVO ÉTICO, INSEPARABLE DE LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA. ELLE SUPONE EL COMPROMISO DE RESPETAR LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES, EN PARTICULAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS QUE PERTENECEN A MINORÍAS ÉTNICAS Y LOS DE LOS PUEBLOS AUTÓCTONOS".

"TODA PERSONA TIENE DERECHO A UNA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN DE CALIDAD QUE RESPETE PLENAMENTE SU IDENTIDAD CULTURAL (...) RESPETANDO LA LENGUA MATERNA, EN TODOS LOS NIVELES DE LA EDUCACIÓN, DONDE SEA POSIBLE, Y ESTIMULAR EL APRENDIZAJE DEL PLURILINGÜISMO DESDE LA MÁS TEMPRANA EDAD".

Fuente: UNESCO (2001). *Declaración universal sobre la Diversidad Cultural*, artículos 4 y 5, y Orientación N° 6 del Plan de Acción para la Aplicación.

LOS PAÍSES SUELEN SEGUIR TRES ETAPAS PARA ASEGURAR EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN SIN DISCRIMINACIÓN:

**SEGREGACIÓN:** SE CONCEDE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN A AQUELLAS PERSONAS A LAS QUE SE LES HA DENEGADO HISTÓRICAMENTE O QUE SIGUEN EXCLUIDAS, PERO CON OPCIONES SEGREGADAS EN ESCUELAS ESPECIALES O PROGRAMAS DIFERENCIADOS.

**INTEGRACIÓN:** LOS GRUPOS ADMITIDOS TIENEN QUE ADAPTARSE A LA ESCOLARIZACIÓN DISPONIBLE, INDEPENDIENTEMENTE DE SU LENGUA MATERNA, SU ORIGEN SOCIAL Y CULTURAL, SU GÉNERO O SUS CAPACIDADES. EL SISTEMA EDUCATIVO MANTIENE SU "STATUS QUO".

**INCLUSIÓN:** EXIGE LA TRANSFORMACIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS, ADAPTANDO LA OFERTA EDUCATIVA Y LA ENSEÑANZA A LA DIVERSIDAD DE NECESIDADES EDUCATIVAS DEL ALUMNADO.

Fuente: TOMASEVSKI, Katarina (2006). *The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report*.

EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN EXISTEN POSTULADOS SOBRE EL DERECHO DE TODO ESTUDIANTE A NO SER DISCRIMINADO; EL DERECHO DE AMBOS GÉNEROS A RECIBIR UNA EDUCACIÓN QUE ASEGURE SU PLENO DESARROLLO. SIN EMBARGO, SON AÚN MUY POCOS LOS QUE CUENTAN CON REGULACIONES Y SANCIONES PARA EVITAR DISCRIMINACIONES EN LOS PROCESOS DE ADMISIÓN O EXPULSIÓN DE ALUMNOS DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS E INSTANCIAS DE VIGILANCIA Y GARANTÍA DEL DERECHO A NO SER DISCRIMINADOS.

Fuente: UNESCO (2007). *Situación educativa en América Latina y el Caribe: Garantizando la educación de calidad para todos*. Pág. 2.

niñas de la comunidad, independientemente de su condición social y cultural, su género o características personales. Este aspecto se desarrolla con mayor profundidad en el siguiente apartado.

## 2.2. La equidad es una condición esencial de una educación de calidad

Es una realidad que los niños y las niñas de la región llegan a la escuela en condiciones muy desiguales y, en muchos casos, éstas se acentúan debido a factores internos de los sistemas educativos, tales como la segregación socioeconómica y cultural de las escuelas; la desigual distribución de las oportunidades educativas; las escuelas que atienden a estudiantes de contextos de pobreza que, salvo excepciones, tienen menores recursos y cuentan con personal menos cualificado; y los procesos educativos que tienden a discriminar a aquellos estudiantes con capital cultural distinto al dominante y que comúnmente provienen de familias de menores ingresos económicos o de otras etnias y culturas.

Las tensiones entre calidad y equidad, y entre inclusión y segregación, son objeto de controversia en numerosos países del mundo. Al respecto, es posible identificar tres posiciones ideológicas que tienen consecuencias distintas en la equidad y la inclusión (Marchesi y Martín, 1998).

Desde posiciones *ideológicas más liberales*, se piensa que no es posible lograr un alto nivel de excelencia con todos, porque se corre el riesgo de bajar las expectativas de calidad y ofrecer una educación peor a todos. Se utiliza la competitividad entre las escuelas, la libertad de elección del centro y la información sobre los resultados de las escuelas como mecanismos para promover una mayor calidad. En este enfoque, las escuelas, presionadas por obtener los mejores resultados, tienden a seleccionar a aquellos con más posibilidades de éxito, y difícilmente los estudiantes que viven en contextos sociales más desfavorecidos suelen tener acceso a los centros que tienen una imagen de mayor calidad. Desde esta concepción, se prima la excelencia aunque ello pueda llevar a un nivel menor de equidad en el conjunto del sistema educativo.

En las *ideologías igualitarias*, se considera que los centros deben tender a ser iguales y se refuerzan los elementos compensatorios para conseguir una mayor igualdad de oportunidades, por lo que existe una alta regulación y centralización por parte del Estado. No se acepta que los centros puedan elaborar proyectos propios ni que exista una oferta más diferenciada y variada, lo que también dificulta la respuesta a la diversidad y la equidad.

La *ideología pluralista*, finalmente, comparte con la igualitaria la creencia en la educación como servicio público y su rechazo a la regulación de ésta por las reglas del mercado. Sin embargo, considera la autonomía de los centros para elaborar proyectos propios y ofertas diferenciadas, y las posibilidades de elección del centro por parte de los padres, pero estableciendo mecanismos de regulación que eviten la iniquidad. Se proporcionan mayores recursos a los que están en zonas más desfavorecidas y se desarrolla una normativa común que pueda ser adaptada por los centros, de acuerdo con su realidad.

Desde la perspectiva de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, calidad y equidad no sólo no son incompatibles sino que son indisolubles. Una educación es de calidad si ofrece los recursos y ayudas necesarias para que todos los estudiantes alcancen los máximos niveles de desarrollo y aprendizaje, de acuerdo con sus capacidades. Es decir, cuando todos los estudiantes, y no sólo aquellos que pertenecen a las clases y culturas dominantes, desarrollen las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía, insertarse en la actual sociedad del conocimiento, acceder a un empleo digno y ejercer su libertad. Desde esta perspectiva, la equidad se convierte en una dimensión esencial para evaluar la calidad de la educación.

Equidad no es lo mismo que igualdad, aunque estén estrechamente relacionadas. La asimilación entre ambos conceptos ha traído como consecuencia tratamientos homogéneos para todos que han profundizado las desigualdades. La equidad comprende los principios de igualdad y diferenciación, porque tan sólo una educación ajustada a las necesidades de cada uno asegurará que todas las personas tengan las mismas oportunidades de hacer efectivos sus derechos y alcanzar los fines de la educación en condiciones de igualdad.

Asegurar el pleno ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos exige, por tanto, garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades, es decir proporcionar más a quien más lo necesita y dar a cada uno las ayudas y recursos que requiere para que esté en igualdad de condiciones de aprovechar las oportunidades educativas. No basta con brindar oportunidades, es preciso generar las condiciones para que éstas sean aprovechadas por cualquier persona, de modo que puedan participar, aprender y desarrollarse plenamente (Blanco, 2006). Este aspecto es de vital importancia, porque desde ciertos enfoques se considera que la única obligación de los sistemas educativos es igualar las oportunidades y, a partir de ahí, que todo quede en manos de los alumnos, es decir, de los "méritos" y "esfuerzos" que realicen. Sin embargo, cabe preguntarse si esto es real y justo en sistemas educativos tan fragmentados y desiguales como los de América Latina y El Caribe.

Considerar los "méritos" como elemento de la equidad educativa es problemático, al menos en la educación básica. El desarrollo y el aprendizaje son de naturaleza interactiva y dependen, no sólo de las capacidades del individuo, sino también de las características de los entornos en los que se desarrolla y aprende, por lo que los estudiantes de ambientes desfavorecidos, aún teniendo las capacidades y realizando el esfuerzo, siempre estarían en situación de desventaja si no se les ofrecen recursos y apoyos adicionales.

Si se parte de la base de que la equidad es un principio ordenador de diversidades en torno a una igualdad fundamental, hay que preguntarse cuáles son las igualdades fundamentales que han de orientar las políticas de equidad en educación. Desde un enfoque de derechos, como ya se ha comentado, no basta con la *igualdad de acceso*, sino que es preciso avanzar hacia la *igualdad de condiciones* para que todos los estudiantes puedan desarrollar al máximo sus potencialidades y alcanzar los mejores resultados; es decir, puedan ejercer el derecho a aprender.

En este sentido, se puede hablar de tres niveles estrechamente vinculados entre sí:

### 2.2.1. Equidad de acceso

Cuando las oportunidades de acceder a los diferentes niveles educativos, o a alguna acción o programa, son las mismas para todos, sin distinción de ninguna naturaleza. El pleno acceso de toda la población a la educación y la continuidad de estudios requieren que el Estado asegure escuelas disponibles, accesibles y asequibles para todos.

**a) Disponibilidad.** Las instituciones y programas educativos deben estar distribuidos en forma suficiente a lo largo de todo el país. Esto depende de numerosos factores, como construcciones escolares; docentes preparados; materiales didácticos y otros elementos deseables tales como computadores y el poder acceder a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Este último aspecto es cada vez más crucial en el caso de escuelas ubicadas en medios desfavorecidos, para que no se siga ampliando la brecha digital y, por tanto, la iniquidad en el acceso al conocimiento.

LOS NIVELES DE CONCLUSIÓN DE ESTUDIOS PRESENTAN IMPORTANTES DIFERENCIAS EN EL INTERIOR DE LOS PAÍSES EN ATENCIÓN AL GÉNERO (MAYORITARIAMENTE EN CONTRA DE LA POBLACIÓN MASCULINA), LA ZONA DE RESIDENCIA (EN CONTRA DE LA POBLACIÓN RURAL), LA PERTENENCIA ÉTNICA (EN DETRIMENTO DE LOS GRUPOS ORIGINARIOS O AFRO-DESCENDIENTES), Y LOS NIVELES DE INGRESOS. LAS DISPARIDADES SEGÚN GÉNERO SON LAS MENOS MARCADAS, MIENTRAS QUE LOS NIVELES DE INGRESOS DE LOS HOGARES SON EL FACTOR QUE REGISTRA MAYOR DISCRIMINACIÓN. ASIMISMO, LAS BRECHAS TIENDEN A HACERSE MÁS MARCADAS CUANTO MAYOR ES EL NIVEL EDUCATIVO CONSIDERADO.

Fuente: UNESCO (2007). *Situación educativa en América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Cáp. 5.

MÁS DE 35,4 MILLONES DE NIÑOS DE ENTRE 3 Y 18 AÑOS (24,7% DEL TOTAL) NO ESTÁN INSERTOS EN NINGÚN PROGRAMA EDUCATIVO. DE ELLOS, 34,0 MILLONES PERTENECEN A PAÍSES LATINOAMERICANOS (25,9% DEL TOTAL SUBREGIONAL) Y CERCA DE 1,3 MILLONES A PAÍSES DEL CARIBE (24,6% DEL TOTAL SUBREGIONAL) SÓLO CINCO PAÍSES LOGRAN QUE AL MENOS EL 85% DE DICHA POBLACIÓN ACCEDA A ALGÚN TIPO DE PROGRAMA EDUCATIVO DE CUALQUIER NIVEL, Y EN SIETE PAÍSES ESTA PROPORCIÓN ES MENOR AL 70%.

Fuente: UNESCO (2007). *Situación educativa en América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Cáp. 3.

**b) Accesibilidad.** Las instituciones y programas educativos deben ser accesibles a todos, sin ningún tipo de discriminación. La accesibilidad abarca los siguientes elementos (ONU/ECOSOC/UNESCO, 2003):

- *Accesibilidad física.* La educación debe tener lugar en un entorno físico seguro y las escuelas deben estar a una distancia razonable del lugar de residencia de los alumnos o llevarse a cabo modalidades que utilicen las nuevas tecnologías. Es importante eliminar las barreras arquitectónicas para facilitar el acceso, la movilidad y la autonomía de los alumnos, especialmente de aquellos con discapacidad.
- *Accesibilidad al currículo.* Determinados alumnos y alumnas pueden requerir medios o ayudas especiales para acceder al currículo y participar en las actividades educativas en igualdad de condiciones. Esto significa, por ejemplo, asegurar el derecho de los niños a aprender en su lengua materna, o que los niños con discapacidad cuenten con el equipamiento y los materiales necesarios que les faciliten el acceso a los aprendizajes establecidos en el currículo escolar y la participación en las actividades educativas.
- *Accesibilidad económica.* La existencia de costos de matrícula u otros gastos en uniformes, transporte, libros o materiales es, como se ha comentado, un gran impedimento para el ejercicio del derecho a la educación, pues muchos padres no los pueden costear.

Desde el punto de vista político, la igualdad de oportunidades para el acceso y la continuidad de estudios, plantea problemas ligados con una doble libertad (De Ketele, 2004):

- *Libertad de enseñanza (educación pública, privada o subvencionada).* La libertad de enseñanza no puede ir en detrimento del derecho a una educación de calidad para todos, lo cual exige que tanto las instituciones públicas como privadas ofrezcan una educación de calidad y sean coherentes con las finalidades que persigue la educación. Es preciso hacer compatible la igualdad de todos ante la educación con la pluralidad de opciones y de modelos de escuela que garanticen el derecho de los padres a elegir el tipo de educación que desean para sus hijos.

En la *Convención de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, se determina que la libertad de individuos u organizaciones para establecer instituciones educativas conlleva la obligación de ofrecer una educación que sea coherente con las finalidades de la educación expresadas en su artículo 13, debiendo reunir ciertos estándares mínimos relacionados con la admisión, el currículo y la certificación. Esto, como se verá más adelante, requiere potenciar el rol regulador y supervisor del Estado para asegurar que las condiciones en las que operan los centros educativos no violen el derecho a la educación, por ejemplo regulando y sancionando la selección o expulsión de estudiantes.

- *La libertad de opción de los padres.* La libertad de los padres a elegir la escuela para sus hijos está establecida en diferentes instrumentos de Derecho Internacional y en las leyes de muchos países; sin embargo en los hechos, muchas familias –sobre todo las de escasos recursos– no pueden ejercer este derecho por varias razones: la desigual distribución de las escuelas en el país, los costos económicos, directos o indirectos, y las prácticas de selección del alumnado presentes en muchos centros.

La libertad de los padres para elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos, no debe confundirse con la libertad de las escuelas para escoger a sus alumnos. Para que la elección de los centros asegure la igualdad de oportunidades, las normas de

admisión han de ser públicas y comunes para todos los centros, y la proximidad al domicilio ha de ser un elemento prioritario cuando hay más demanda que plazas escolares.

En relación con el acceso a la educación, el desafío en la región es reducir las brechas en la educación inicial, secundaria y terciaria entre estudiantes de distinto origen social y cultural. En la educación primaria, aunque no se ha logrado la universalización en algunos países, el desafío es la continuidad y conclusión de estudios, porque ciertos alumnos no pueden culminar la educación obligatoria por diferentes motivos: no contar con escuelas completas a una distancia razonable; la falta de pertinencia del currículo y de la enseñanza; la rigidez de la oferta educativa o los costos educativos. La educación tiene la obligación moral de evitar que las diferencias de origen de los alumnos se conviertan en desigualdad de oportunidades educativas y por esa vía de nuevo en desigualdades sociales.

PARA LOGRAR EL PLENO ACCESO, CONTINUIDAD Y CONCLUSIÓN DE ESTUDIOS ES NECESARIO DIVERSIFICAR LA OFERTA EDUCATIVA CON OBJETO DE LLEGAR A LOS EXCLUIDOS Y A LOS QUE SE HAN QUEDADO EN EL CAMINO, OFRECIENDO DISTINTOS ITINERARIOS Y MODALIDADES EQUIVALENTES EN CALIDAD.

Fuente: UNESCO/OREALC (2002). *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe – PRELAC.*

### 2.2.2. Equidad en los recursos y en la calidad de los procesos educativos

La igualdad de oportunidades en los recursos y en la calidad de los procesos educativos exige un trato diferenciado, pero no discriminatorio o excluyente, en lo que se refiere a los recursos financieros, materiales, humanos, tecnológicos y pedagógicos, según las distintas necesidades de personas o grupos, con el fin de lograr resultados de aprendizaje equiparables. Como sugiere Lasch (1996), mientras que todos no tengan el mismo acceso a los medios para adquirir competencias, la teórica igualdad de derechos no conferirá dignidad a las personas y éstas no serán más que idealmente iguales. Las acciones de educación compensatoria, de acción afirmativa o de discriminación positiva que se están realizando en los países de la región estarían dentro de esta tendencia.

La equidad en los recursos y en los procesos requiere entre otras cosas: un currículo amplio y flexible que sea pertinente para todos los estudiantes; recursos y apoyos adicionales para todos aquellos que, por diferentes causas, los necesitan para avanzar en su aprendizaje; la asignación de los docentes más competentes a aquellas escuelas y/o grupos de alumnos que tienen mayores necesidades; calendario escolar adecuado con las distintas necesidades; asegurar el derecho a aprender en la lengua materna; materiales educativos pertinentes; y la redistribución equitativa de los recursos humanos, financieros y materiales.

### 2.2.3. Equidad en los resultados de aprendizaje

Aspira a que todos los estudiantes, sea cual sea su origen social y cultural o la zona geográfica en que habitan, alcancen aprendizajes equiparables, según sus posibilidades. Es decir, que las diferencias en los resultados no reproduzcan las desigualdades de origen de los estudiantes ni condicionen sus opciones de futuro. La equidad en los resultados también está relacionada con los años de estudio cursados por los estudiantes.

La verdadera equidad es más que garantizar el acceso y la permanencia en la educación; implica una *democratización en el acceso y apropiación del conocimiento*. Como dice Amartya Sen (1999), la verdadera igualdad de oportunidades tiene que pasar por la igualdad de capacidades para actuar en la sociedad y aumentar las capacidades de las personas para elegir.

El debate en este punto es cuál ha de ser el nivel de igualdad: ¿Un piso común? ¿Respecto de qué? La idea de un piso mínimo o básico para todos, si bien es políticamente atractiva, ha encontrado cierta

EL PRIMER ESTUDIO INTERNACIONAL COMPARATIVO DE LENGUAJE, MATEMÁTICA Y FACTORES ASOCIADOS EN 13 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, REALIZADO POR EL LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, COORDINADO POR LA UNESCO, PUSO DE MANIFIESTO LA GRAVE INEQUIDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL CONOCIMIENTO, YA QUE TAN SÓLO UNA MINORÍA DE ALUMNOS, EN SU MAYORÍA PROVENIENTES DE ESCUELAS PARTICULARES PAGADAS, LOGRAN DESARROLLAR LAS COMPETENCIAS DE LENGUAJE Y MATEMÁTICAS NECESARIAS PARA INSERTARSE EXITOSAMENTE EN EL MUNDO LABORAL Y LA ACTUAL SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO.

Fuente: UNESCO/OREALC (2001).

oposición por ser susceptible de entenderse como una limitación del derecho a la educación concebido de un modo más ambicioso e igualitario (Bellei, 2006). En otros casos, sin embargo, la crítica es que los aprendizajes mínimos en muchos casos se convierten en máximos, lo cual genera que muchos alumnos, especialmente los que tienen un menor capital cultural o distinto al escolar, no los alcancen y pasen a engrosar las altas tasas de repetición y de abandono presentes en la región. La sobrecarga de contenidos que caracteriza a los currículos en muchos países atenta contra la calidad de la educación.

La necesidad de redefinir qué es lo básico o fundamental que han de aprender los alumnos es una constante en el debate pedagógico. Si bien este aspecto se desarrolla en mayor profundidad en el apartado de relevancia, es importante destacar que en la Conferencia Mundial de Educación para Todos de Jomtien en 1990, se llegó a cierto consenso al establecer que las necesidades básicas comprenden tanto los instrumentos fundamentales de aprendizaje (alfabetización, expresión oral, aritmética y resolución de problemas) como el contenido básico del aprendizaje (conocimientos, capacidades, valores y actitudes) que necesitan los seres humanos para poder sobrevivir y trabajar dignamente, participar plenamente en el desarrollo, mejorar su calidad de vida, tomar decisiones fundamentales y seguir aprendiendo.

En el informe de la UNESCO sobre la educación para el siglo XXI, se dio un paso hacia adelante al señalar que la educación no sólo debe promover las competencias básicas tradicionales, sino que también ha de proporcionar los elementos necesarios para ejercer plenamente la ciudadanía, contribuir a una cultura de paz y a la transformación de la sociedad, para lo cual se proponen cuatro pilares para el aprendizaje: *aprender a conocer, a hacer, a ser y a vivir juntos* (UNESCO, 1996). Estos pilares han sido considerados en las reformas curriculares de algunos países de la región.

**APRENDER A SER** PARA CONOCERSE Y VALORARSE A SÍ MISMO Y CONSTRUIR LA PROPIA IDENTIDAD PARA ACTUAR CON CRECIENTE CAPACIDAD DE AUTONOMÍA, DE JUICIO Y DE RESPONSABILIDAD PERSONAL EN LAS DISTINTAS SITUACIONES DE LA VIDA.

**APRENDER A HACER** DESARROLLANDO COMPETENCIAS QUE CAPACITEN A LAS PERSONAS PARA ENFRENTAR UN GRAN NÚMERO DE SITUACIONES, TRABAJAR EN EQUIPO, Y DESENVOLVERSE EN DIFERENTES CONTEXTOS SOCIALES Y LABORALES.

**APRENDER A CONOCER** PARA ADQUIRIR UNA CULTURA GENERAL Y CONOCIMIENTOS ESPECÍFICOS QUE ESTIMULEN LA CURIOSIDAD PARA SEGUIR APRENDIENDO Y DESARROLLARSE EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO.

**APRENDER A VIVIR JUNTOS** DESARROLLANDO LA COMPRENSIÓN Y VALORACIÓN DEL OTRO, LA PERCEPCIÓN DE LAS FORMAS DE INTERDEPENDENCIA, RESPETANDO LOS VALORES DEL PLURALISMO, LA COMPRENSIÓN MUTUA Y LA PAZ.

Fuente: UNESCO (1996). *La educación encierra un tesoro*. Informe para la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI.

Desde la perspectiva de la equidad, es preciso equilibrar los principios de igualdad (lo común) y diferenciación (lo diverso). Es un deber de los sistemas educativos que todos los alumnos desarrollen unas mismas competencias que les permitan la participación y actuación en la sociedad y el desarrollo del proyecto de vida, pero también se ha de ofrecer la oportunidad de incorporar otros aprendizajes que sean relevantes en función de los diferentes contextos y culturas y de los múltiples talentos, intereses y motivaciones de cada persona. Para que esto sea posible, es necesario apoyar a las escuelas y a los docentes a través de formación, orientación, materiales educativos y recursos de apoyo.

La región ha tenido grandes avances en la igualdad en el acceso, pero tiene que dar un salto hacia la igualdad en la calidad de la oferta educativa y en los resultados de aprendizaje, es decir, que ningún estudiante aprenda menos por su procedencia social, cultura, condiciones personales o el lugar donde habite.

#### 2.2.4. Hacia sistemas educativos más inclusivos y escuelas más plurales y democráticas

Como se afirmó en el capítulo anterior, América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo, caracterizada por sociedades altamente fragmentadas, debido a la persistencia de la pobreza y la desigual distribución de ingresos. Unas de las consecuencias más fuertes del modelo económico predominante son el aumento de las desigualdades, la segmentación espacial y la fragmentación cultural de la población (Tedesco, 2004). Los sistemas educativos reflejan esta fragmentación social y cultural y la discriminación presentes en la sociedad, por lo

que la escuela difícilmente puede cumplir con una de sus funciones principales, que es asegurar una mayor igualdad y promover la movilidad social.

La segregación social y cultural de las escuelas limita el encuentro entre diferentes grupos y da lugar a circuitos educativos diferenciados donde existen centros de muy diferente calidad (públicos y privados). Ante esta situación no es de extrañar que, tanto en el ámbito internacional como al interior de los países, el término inclusión o educación inclusiva haya adquirido especial significación, aunque no siempre se entiende adecuadamente este concepto. En algunos casos, se piensa que es una nueva forma de denominar a la educación especial, en otros se utiliza como sinónimo de integración de niños y niñas con discapacidad, u otros con necesidades educativas especiales, a la escuela común. Esta confusión tiene como consecuencia que las políticas de inclusión se consideren como una responsabilidad de la educación especial, limitándose el análisis de la totalidad de exclusiones y discriminaciones que se dan al interior de los sistemas educativos, e impidiendo el desarrollo de políticas integrales de inclusión.

La inclusión no es un mero cambio técnico u organizacional, sino un movimiento con una clara filosofía, cuya principal aspiración es asegurar para toda la población el derecho a una educación de calidad, pues existe un alto porcentaje de niños, niñas y jóvenes, además de aquellos con discapacidad, que tiene negado este derecho. *La inclusión está relacionada con el acceso, la participación y logros de todos los alumnos, con especial énfasis en aquellos que están en riesgo de ser excluidos o marginados* (UNESCO, 2005b). Desde esta perspectiva, la inclusión representa un impulso fundamental para avanzar hacia la Educación para Todos, por lo que ha de concebirse como una política del ministerio de educación en su conjunto y de otros ministerios como los de salud, bienestar social o economía.

Una de las finalidades de la inclusión es enfrentar la exclusión y segmentación social, por lo que una de sus principales señas de identidad es el acceso a escuelas plurales, que son el fundamento para avanzar hacia sociedades más inclusivas y democráticas. La inclusión exige el desarrollo de escuelas que acojan a todos los niños y niñas de su comunidad, independientemente de su origen social y cultural y sus condiciones personales. Una mayor inclusión en educación implica fortalecer el desarrollo de la escuela pública, porque ésta tiene como función no sólo facilitar el acceso a la educación de los niños y niñas de ambientes más desfavorecidos sino también integrar la diversidad.

La inclusión, por tanto, es una nueva visión de la educación basada en la diversidad y no en la homogeneidad. Es un proceso dirigido a responder a las distintas necesidades de todo el alumnado, y a incrementar su participación en el aprendizaje, las culturas y comunidades, reduciendo la exclusión en y desde la educación (UNESCO 2005b). Ello exige una transformación profunda de la cultura, organización y prácticas de las escuelas para que adapten la enseñanza a las diferencias de aprendizaje de sus alumnos, en lugar de que éstos se adapten a la oferta educativa disponible, y la eliminación de los diferentes tipos de discriminación que tienen lugar al interior de ellas. Este aspecto se desarrolla con mayor profundidad en el apartado de pertinencia.

Las diferencias son inherentes a la naturaleza humana y no una desviación o anomalía que se aleja de "lo normal o frecuente". Estas se dan entre grupos de individuos (origen social, diferentes culturas, lugar de residencia, etc.), entre individuos dentro de un mismo grupo (dife-

LA VIRTUALIDAD MÁS SIGNIFICATIVA QUE HOY DESEMPEÑA LA EDUCACIÓN PARA TODOS ES LA DE LA INCLUSIÓN. SI NO SE DAN LAS CONDICIONES MÍNIMAS NECESARIAS PARA QUE LAS DESIGUALDADES PUEDAN EMPEZAR A CORREGIRSE, NO SÓLO ESTAMOS ANTE UN PROBLEMA DE INJUSTICIA, SINO ANTE EL ABISMO ENTRE SERES HUMANOS QUE NO SÓLO DISCRIMINA A LOS DESFAVORECIDOS, SINO QUE LOS APARTA DEFINITIVAMENTE DE LA SOCIEDAD.

Fuente: SACRISTÁN, Gimeno (2000). *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*.

LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN EN LA REGIÓN MUESTRAN UNA DEBILIDAD EN LOS PROCESOS DE CAPACITACIÓN, ASESORÍA TÉCNICA Y ACOMPAÑAMIENTO A LOS EQUIPOS DOCENTES EN SU ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD; EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y RECURSOS DE APOYO PARA ATENDER LAS DIFICULTADES DE APRENDIZAJE; Y EN LA AUSENCIA DE ORIENTACIONES Y REGULACIONES DE LOS CENTROS DE FORMACIÓN DE MAESTROS.

Fuente: UNESCO (2007). *Situación educativa en América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Cap. 2.

"LA CONSIDERACIÓN DE LA DIVERSIDAD COMO FUNDAMENTO ESENCIAL DE LA EDUCACIÓN ES UNA CONSECUENCIA DEL DERECHO A LA NO DISCRIMINACIÓN Y A UN CONTENIDO APROPIADO DE LA EDUCACIÓN, QUE VA MÁS ALLÁ DE CUALQUIER MANDATO INSTRUMENTAL Y QUE SUPONE ABOGAR CADA VEZ CON MAYOR FUERZA A FAVOR DE LA INCLUSIÓN DE LOS GRUPOS Y PERSONAS DISCRIMINADAS".

MUÑOZ, Vernor (2004). *El derecho a la Educación*. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

rentes capacidades, motivaciones, intereses, ritmos y estilos de aprendizaje) y al interior de cada individuo. Las diferencias no son categorías estáticas y cada persona, niño, niña, joven o adulta, es portadora de un conjunto de ellas, lo que le hace ser única e irreplicable en cada caso.

Es importante no confundir diferencia con desigualdad, aunque un tratamiento inadecuado de las diferencias puede conducir a la desigualdad. La diversidad está presente en todas las escuelas y aulas; sin embargo, se sigue enseñando a los alumnos como si todos fuesen iguales, razón por la cual muchos experimentan dificultades de aprendizaje y terminan abandonando la escuela.

La respuesta a la diversidad implica asegurar el *derecho a la propia identidad*, respetando a cada quien como es, con sus características biológicas, sociales, culturales y de personalidad, y dando a cada persona un trato justo que no atente contra su dignidad. La educación en la diversidad es un medio fundamental para aprender a vivir juntos, desarrollando nuevas formas de convivencia basadas en el pluralismo, el entendimiento mutuo y las relaciones democráticas. Por su parte, la percepción y la vivencia de la diversidad permiten construir y reafirmar la propia identidad y distinguirse de los otros; es decir aprender a ser.

La gran diversidad cultural y lingüística de la región ha de aprovecharse como una oportunidad educativa. La educación intercultural y bilingüe ha de tener un mayor desarrollo, porque es un factor importante para la calidad de la educación y para la convivencia pacífica. La interculturalidad significa que las relaciones entre las personas que forman parte de las diversas etnias y culturas, se basen en el respeto y se den desde posiciones de igualdad (Smelkes, 2004).

Desde la perspectiva de la inclusión, las dificultades educativas no se atribuyen principalmente al individuo (sus competencias, su origen social, el capital cultural de su familia), sino a la escuela y al sistema. El progreso de los estudiantes no depende sólo de sus características personales sino del tipo de oportunidades y apoyos que se le brinden o no se le brinden, por lo que el mismo alumno puede tener dificultades de aprendizaje y de participación en una escuela o programa educativo y no tenerlas en otros (Blanco, 2006). La rigidez de la enseñanza, la falta de pertinencia de los currículos, la falta de preparación de los docentes para atender a la diversidad y trabajar en equipo, o las actitudes discriminatorias, son algunos de los factores que limitan no sólo el acceso, sino la permanencia y los logros del alumnado.

La inclusión es un proceso que nunca acaba, porque constantemente pueden surgir prácticas discriminatorias que afecten a determinados individuos y grupos y que pueden variar de una escuela a otra. En todos los países existen ejemplos de escuelas inclusivas, pero el desafío es que no sean la excepción que confirma la regla. El hecho de que sólo determinadas escuelas sean inclusivas tiene como consecuencia que el resto sean excluyentes, y que aquéllas que son más abiertas a la diversidad, terminen concentrando, como se ha señalado, un alto porcentaje de alumnos con mayores necesidades.

### 2.3. Relevancia y pertinencia

Relevancia y pertinencia son dos cualidades fundamentales de la educación estrechamente relacionadas entre sí, que responden a las siguientes preguntas: ¿educación para qué? y ¿educación para quién? Desde un enfoque de derechos, además de enfrentar la exclusión, hay que preguntarse cuáles son las finalidades de la educación y si éstas representan las aspiraciones del conjunto de la sociedad, y no sólo las de determinados grupos de poder dentro de ella.

La educación será relevante en la medida que promueva aprendizajes significativos desde el punto de vista de las exigencias sociales y de desarrollo personal, lo cual difícilmente ocurrirá si ésta no es también pertinente, es decir, si no considera las diferencias para aprender que son fruto de las características y necesidades de cada persona, las cuales están a su vez mediatizadas por el contexto social y cultural en que viven.

### 2.3.1. Relevancia

La relevancia se refiere al "qué y para qué" de la educación; es decir, las intenciones educativas, las cuales condicionan otras decisiones como las formas de enseñar y la evaluación. Como se ha visto, la principal finalidad de la educación es lograr el pleno desarrollo de la personalidad y de la dignidad humana, por lo que ésta es relevante si promueve el aprendizaje de las competencias necesarias para participar en las diferentes actividades de la sociedad, afrontar los desafíos de la actual sociedad del conocimiento, acceder a un empleo digno, y desarrollar el proyecto de vida en relación con los otros; esto es, si permite la socialización e individuación de todos los seres humanos. Desde la perspectiva de la UNESCO, la educación para el siglo XXI debería desarrollar competencias relacionadas con *aprender a conocer*, *aprender a hacer*, *aprender a ser*, y *aprender a vivir juntos*.

Una de las finalidades de la educación, junto con el desarrollo integral de las personas, es fomentar el respeto de los derechos y libertades fundamentales, por lo que la educación será relevante si los estudiantes tienen la oportunidad de conocerlos y vivenciarlos, lo cual significa aprender no sólo conocimientos y habilidades sino sobre todo valores, actitudes y comportamientos. Un ambiente respetuoso de los derechos y un currículo que contemple el aprendizaje de los mismos son dos condiciones "sine qua non" para una educación de calidad (Muñoz, 2004).

En numerosas ocasiones, el sistema de Naciones Unidas ha planteado la importancia de la educación en derechos humanos, solicitando a sus estados miembros tomar medidas para introducir o estimular en sus sistemas educativos los principios proclamados en la Declaración de los Derechos Humanos, así como la enseñanza progresiva de los mismos en las escuelas primarias y secundarias. Es necesario asegurar que los currículos, los métodos de enseñanza, el entorno educativo y los libros de texto sean consistentes con el aprendizaje de los derechos humanos, y que éstos sean respetados y vividos en el conjunto del sistema educativo. La educación en derechos humanos forma parte, en muchos países, de los denominados temas transversales, lo cual significa que han de estar presentes en todos los contextos y procesos educativos. El conocimiento y práctica de los derechos humanos representa una herramienta fundamental para *asegurar el respeto de todos los derechos por todos y para todos*.

La relevancia también está relacionada con las finalidades que se le asignan a la educación, en tanto proyecto político y social, en un momento histórico y contexto dados. A la educación escolar se le atribuyen, cada vez más, distintas finalidades y funciones que varían según el modelo de desarrollo del que se parta, de posicionamientos ideológicos y políticos y de las exigencias y necesidades de la sociedad. Lo que se pretende conseguir con la educación está condicionado tanto por las expectativas de la sociedad como por la concepción que se tenga de la educación misma; ésta puede entenderse como elemento de transformación o como reproductora de la estructura social, como homogeneizadora de las diferencias o respetuosa de las mismas, y la concepción que se adopte influirá, a su vez, en que se conceda mayor énfasis a ciertos aprendizajes en detrimento de otros (Blanco, 2005).

La selección de los aprendizajes más relevantes que han de promoverse a través de la educación, adquiere especial significación en la actual sociedad del conocimiento, donde los contenidos se duplican a gran velocidad y muchos de ellos pierden vigencia rápidamente. Por otra parte, ante las nuevas exigencias de la sociedad y las presiones de los distintos actores sociales, se van agregando nuevos contenidos al currículo escolar, sin eliminar otros en la misma medida, y sin reflexionar suficientemente sobre qué aprendizajes deberían ser

"LA EDUCACIÓN DEL NIÑO DEBERÁ ESTAR ENCAMINADA A INCULCAR AL NIÑO EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES Y DE LOS PRINCIPIOS CONSAGRADOS EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS".

Fuente: UNICEF (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*, art. 29.1b.

EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN APARECEN ORIENTACIONES REFERIDAS A LOS CUATRO PILARES DEL APRENDIZAJE AUNQUE CON DESIGUAL ÉNFASIS. LOS OBJETIVOS RELACIONADOS CON EL APRENDER A CONOCER Y APRENDER A VIVIR JUNTOS TIENEN MAYOR DESARROLLO TANTO EN EL ÁMBITO NORMATIVO COMO EN LOS LINEAMIENTOS GENERALES DEL CURRÍCULO Y EN ALGUNOS PROGRAMAS DE ESTUDIO. EN CAMBIO, LOS OBJETIVOS DEL APRENDER A HACER Y APRENDER A SER NO APARECEN CON LA MISMA FUERZA EN LAS ÁREAS DE APRENDIZAJE O ASIGNATURAS.

Fuente: UNESCO (2007). *Situación educativa en América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Cap. 1.

asumidos por la educación escolar y qué otros deberían ser responsabilidad de otros agentes e instancias educativas.

La decisión sobre qué aprendizajes son más relevantes debería realizarse considerando de qué manera contribuyen a alcanzar los fines de la educación, buscando un equilibrio entre las demandas sociales, las del desarrollo personal y las derivadas del proyecto social y cultural que se desea promover mediante la educación escolar (Coll y Martín, 2006). Dar respuesta a este conjunto de exigencias puede conducir a una sobrecarga curricular que atentaría contra la calidad de la educación. Hay que hacer opciones porque no todo lo que es importante no puede ni debe enseñarse en la escuela. Los mismos autores plantean una diferenciación que, sin estar exenta de dificultades, puede servir de ayuda para seleccionar qué es lo más relevante que debieran aprender los alumnos y alumnas; los aprendizajes *básicos imprescindibles* y los *aprendizajes básicos deseables*.

Los *básicos imprescindibles* son aquellos aprendizajes que, de no lograrse al término de la educación básica, condicionan negativamente el desarrollo personal y social del alumnado, comprometiendo su proyecto de vida futuro y ubicándolos en una situación de claro riesgo de exclusión social. Son además aprendizajes cuya adquisición presentaría grandes dificultades más allá del período de la educación obligatoria. Los *aprendizajes básicos deseables* son aquellos que, aún siendo importantes para el desarrollo personal y social del alumnado, no lo condicionan negativamente en caso de no producirse, y podrían ser adquiridos sin grandes dificultades más allá del término de la educación obligatoria. Una vez identificados estos dos tipos de aprendizaje hay que decidir cuáles deben incluirse, y con qué nivel de profundidad, en la educación obligatoria, o en otros niveles educativos.

La idea de esta diferenciación, según los autores, es prestar una mayor atención a aquellas competencias que de no alcanzarse pueden tener consecuencias importantes para el futuro aprendizaje, sirviendo también de referencia para la evaluación y definición de estándares de rendimiento escolar y para la evaluación y acreditación de los aprendizajes. Pero hay que tener especial cuidado en que la educación no se reduzca a los aprendizajes imprescindibles, porque esto limitaría las oportunidades de desarrollo de los estudiantes y, en consecuencia, su derecho a una educación de calidad.

Otro debate fundamental relacionado con la relevancia tiene que ver con la forma de expresar los aprendizajes básicos, que puede ser bien por contenidos, por competencias o por estándares. Es posible observar una tendencia creciente en la región a definir los currículos por competencias e incluso, en algún caso, a establecer simplemente estándares de aprendizaje. Al respecto, es importante señalar que tanto los contenidos como las competencias y estándares definen, de distinta manera, los resultados esperados de aprendizaje, aunque los estándares definen además niveles de logro respecto de éstos.

Cecilia Braslavsky (2001) entiende por competencias aquellas habilidades vinculadas con el desempeño autónomo, el conocimiento aplicado y aplicable, el conocimiento en acción, el saber resultante de saber hacer y saber explicar lo que se hace. La construcción de competencias supone la articulación entre la apropiación del saber y el desarrollo de habilidades cognitivas. Tradicionalmente la pedagogía se ha preocupado más de los conocimientos entendidos como información o conceptos, que del desarrollo de los procedimientos intelectuales para operar sobre el conocimiento y producir nuevos conocimientos.

La definición de los aprendizajes relevantes en términos de competencias es vista como una alternativa para hacer frente a la sobrecarga de contenidos, pero es preciso aclarar que esta opción por sí sola no resuelve el problema. El concepto de competencia implica como se ha visto anteriormente la aplicación de conocimientos que pueden ser de distinta naturaleza (valores, conceptos, habilidades y actitudes), pero para aplicarlos es preciso primero apropiarse

de ellos y movilizarlos. Las competencias necesariamente están asociadas con contenidos aunque éstos no estén definidos de forma explícita en los currículos. La entrada simultánea por competencias clave y por contenidos fundamentales asociados al dominio de las mismas, puede resultar una vía de gran utilidad a la hora de definir los aprendizajes básicos en los diferentes niveles educativos (Coll y Martín, 2006).

En cuanto a la idea de sustituir el currículo por estándares, los múltiples estudios realizados sobre las repercusiones de estas políticas han matizado las posiciones destacando las insuficiencias e incluso los riesgos de actuaciones muy radicales. La necesidad de “alinear” currículo y estándares, haciendo coherentes y complementarias ambas líneas de actuación, es hoy un principio aceptado por amplios sectores educativos (Coll y Martín, 2006). Los estándares son un instrumento fundamental para la revisión, mejora y actualización del currículo, pero no debieran ser una alternativa al mismo sino un complemento.

### 2.3.2. Pertinencia

La pertinencia de la educación nos remite a la necesidad de que ésta sea significativa para personas de distintos estratos sociales y culturas, y con diferentes capacidades e intereses, de forma que puedan apropiarse de los contenidos de la cultura, mundial y local, y construirse como sujetos en la sociedad, desarrollando su autonomía, autogobierno, su libertad y su propia identidad. La pertinencia, en coherencia con un enfoque de derechos, significa que el centro de la educación es el alumnado, por lo que es ineludible considerar su propia idiosincrasia en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Para que haya pertinencia, la educación tiene que ser flexible y adaptarse a las necesidades y características de los estudiantes y de los diversos contextos sociales y culturales. La “adaptabilidad” es uno de los parámetros establecidos en el ámbito internacional para asegurar el derecho a una educación de calidad para todos, junto con la accesibilidad, la disponibilidad y la aceptabilidad (ONU/ECOSOC/UNESCO, 2003).

En el plano curricular, la pertinencia requiere diseños abiertos y flexibles que puedan ser enriquecidos o adaptados en diferentes niveles (estados o provincias, escuelas y aulas) en función de las necesidades educativas, aptitudes e intereses del alumnado y de las características y exigencias de los contextos en los que se desarrollan y aprenden. Es decir, el currículo común con las adaptaciones y diversificaciones necesarias debe ser el referente para la educación de todos los niños y niñas; también para aquellos con necesidades educativas especiales, aunque estén escolarizados en centros especiales. En buena lógica, los diferentes niveles de toma de decisiones deberían permitir el desarrollo de un currículo a la medida de cada estudiante, pero no pareciera que su existencia haya sido garantía suficiente para lograr una mayor pertinencia en los aprendizajes, debido, entre otros factores, a una cultura de la homogeneización muy instalada en la enseñanza.

La decisión clave es cuánto será el margen de apertura para dar cabida a lo diverso sin que esto sea una sobrecarga para los alumnos y docentes, máxime cuando los aprendizajes básicos que se establecen en los currículos nacionales suelen ser más un techo que un piso mínimo. Al respecto, es importante señalar que la respuesta a la diversidad no debe reducirse solamente al espacio de diversificación u optatividad, sino que el currículo común (nacional) también debe considerar la atención a la diversidad, incorporando aprendizajes orientados a la comprensión de las diferencias y al respeto mutuo, o el conocimiento de distintas culturas y regiones, entre otros aspectos.

La adaptabilidad de la enseñanza puede ser promovida mediante procesos de descentralización que favorezcan una real y mayor autonomía de las escuelas para la toma de

SI BIEN EXISTE UN CONSENSO GENERALIZADO EN LA REGIÓN RESPECTO DE LA NECESIDAD DE ADAPTAR EL CURRÍCULO Y LA ENSEÑANZA A LAS CARACTERÍSTICAS INDIVIDUALES Y SOCIOCULTURALES DEL ALUMNADO, ESTO REQUIERE TRADUCIRSE EN MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS MÁS AJUSTADOS PARA LLEVAR A CABO LOS PROCESOS DE DIVERSIFICACIÓN CURRICULAR Y ADAPTACIÓN DE LA ENSEÑANZA, EN CADA REGIÓN O LOCALIDAD, ESCUELA, AULA Y PARTA CADA INDIVIDUO QUE ASÍ LO REQUIERA.

Fuente: UNESCO (2007). *Situación educativa en América Latina y el Caribe: Garantizando la educación de calidad para todos*. Pág. 2.

SE OBSERVA UNA TENDENCIA EN LA REGIÓN A PROMOVER LA AUTONOMÍA DE LAS ESCUELAS Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES EDUCATIVAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE PROYECTOS EDUCATIVOS DE CENTRO. SIN EMBARGO, FALTA DESARROLLAR UN SISTEMA DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS ESCUELAS QUE FACILITE SU ELABORACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS DISTINTOS ACTORES.

Fuente: UNESCO (2007). *Situación educativa en América Latina y el Caribe: Garantizando la educación de calidad para todos*. Cáp. 2.

decisiones, aunque ello tampoco sea garantía suficiente para dar una respuesta adecuada a la diversidad. En muchos casos, la descentralización no se ha acompañado de acciones orientadas a fortalecer las competencias de las autoridades locales y de los docentes, para que sean capaces de concretar el currículo de forma que sea relevante y significativo para todo el alumnado.

Si bien el diseño curricular es un elemento importante para que la educación sea más pertinente, es en las prácticas pedagógicas donde adquiere mayor significación. Una educación pertinente es aquella que tiene al alumno como centro, adecuando la enseñanza a sus características y necesidades, partiendo de lo que "es", "sabe" y "siente", - mediatizado por su contexto sociocultural -, y promoviendo el desarrollo de sus distintas capacidades, potencialidades e intereses.

Lograr que el aprendizaje sea pertinente para todos exige una transformación profunda de las prácticas educativas, transitando desde una pedagogía de la homogeneidad hacia una pedagogía de la diversidad, aprovechando ésta como una oportunidad para enriquecer los procesos de enseñanza y aprendizaje, y optimizar el desarrollo personal y social. "Desarrollar una pedagogía de la diversidad es lo que necesitan los tiempos modernos, si la escuela quiere alzar valores morales fuertes contra las discriminaciones de todo tipo que nos acechan (Freire, 1998). Esta afirmación choca contra una cultura instalada de la homogeneidad en la que se trata a todos los alumnos como si fueran iguales considerando las diferencias como algo anómalo que se aleja de la norma establecida y, por tanto, tienen que ser objeto de programas diferenciados.

La atención a la diversidad es clave para la calidad de la educación, porque la única manera de lograr que los diferentes alumnos aprendan es ajustando las ayudas pedagógicas a sus necesidades específicas, y prestando más ayuda a quienes más la requieren. Los docentes han de planificar las actividades de enseñanza, de forma que se puedan personalizar las experiencias comunes de aprendizaje, para que cada estudiante pueda construir las competencias establecidas en el currículo escolar, tanto común como diversificado. El uso efectivo de un abanico de estrategias es esencial para ajustarse a los diferentes intereses, ritmos, estilos y nivel de competencias de los alumnos. Al respecto, las estrategias de aprendizaje cooperativo han mostrado ser beneficiosas no sólo para el rendimiento académico, sino también para el desarrollo de habilidades sociales y emocionales.

EL CARÁCTER INTERACTIVO DE LAS DIFICULTADES DE APRENDIZAJE ESTÁ DÉBILMENTE EXPRESADO EN LOS FUNDAMENTOS DE LOS CURRÍCULOS DE LA REGIÓN, PUES SE SIGUE CONSIDERANDO QUE ÉSTAS SE DERIVAN SÓLO DE LAS CONDICIONES PERSONALES DEL ALUMNO. TAN SÓLO EN CIERTOS MARCOS CURRICULARES SE HACE EXPLÍCITA LA IDEA DE QUE TODOS LOS NIÑOS SIN EXCEPCIÓN PUEDEN APRENDER Y DESARROLLAR LAS COMPETENCIAS BÁSICAS NECESARIAS, SI SE LES OFRECE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS DE CALIDAD.

Fuente: UNESCO (2007). *Situación educativa en América Latina y el Caribe: Garantizando la educación de calidad para todos*. Cáp. 2.

Las relaciones que se establecen entre los docentes y alumnos, y de éstos entre sí, y el tipo de normas que regulan la vida de la escuela, son dos elementos cruciales para asegurar la pertinencia. Creer que todos los alumnos pueden aprender si se les proporcionan las ayudas y recursos necesarios, determina en gran medida las decisiones que se adoptan en las políticas y en las prácticas educativas.

Los diversos grupos sociales, etnias y culturas tienen normas, valores, creencias y comportamientos diferentes a los predominantes en la cultura escolar, lo cual puede influir de manera importante en su menor progreso y en el abandono de la escuela. Es fundamental promover la participación de los estudiantes en el establecimiento y control de las normas del centro y aula, para exponer sus intereses e inquietudes, para conectar los aprendizajes escolares con su vida cotidiana y para que todos se sientan representados en la cultura escolar. Los contenidos curriculares que se enseñen tienen que ser reconocidos como valiosos por los estudiantes, así como por sus familias y comunidad.

### 2.3.3. Hacia la definición de currículos más relevantes y pertinentes

La definición de un currículo que sea relevante y significativo para toda la población enfrenta una serie de dilemas y las decisiones que se adopten estarán mediatizadas por una multiplicidad de factores presentes en los sistemas educativos de cada país. A continuación se señalan muy sucintamente algunos de los dilemas más frecuentes, que debieran más bien considerarse como equilibrios necesarios a alcanzar.

- *El equilibrio entre lo mundial y lo local, o, lo universal y lo singular*, es decir convertirse en ciudadano del mundo sin perder de vista las propias raíces y participando activamente en la vida de la nación y en las comunidades de base (UNESCO, 1996). Una educación relevante, desde este punto de vista, es aquella que considera de forma equilibrada las necesidades de aprendizaje derivadas del entorno social y cultural cercano y las relacionadas con el ejercicio de una ciudadanía mundial.

El dilema entre lo universal y lo local también está relacionado con la pertinencia, razón por la cual ésta no ha de circunscribirse estrictamente a lo local si se aspira a que los alumnos también se sientan y sean ciudadanos del mundo. Un énfasis excesivo en lo local limita enormemente las oportunidades de aprendizaje de los sujetos y, en consecuencia, sus posibilidades de insertarse en un mundo cada vez más global. Por el contrario, una desvalorización de los saberes que aportan los alumnos puede generar dificultades de aprendizaje y de participación en las escuelas y conducir al abandono de los alumnos, al no sentirse acogidos y valorados. El punto, por tanto, es lograr una articulación entre ambos saberes, tomando el conocimiento de lo local no sólo como punto de partida para el aprendizaje de lo global, sino también para el desarrollo mismo de la persona y de la cultura local (Torres, 1998).

- *El equilibrio entre las necesidades del mercado del trabajo y las del desarrollo personal*. Este dilema es especialmente importante en la educación secundaria donde es preciso ofrecer una formación que prepare tanto para continuar estudios como para insertarse en el mundo laboral.

Para ser competitivos, los países requieren una fuerza de trabajo que pueda adecuarse durante su vida laboral a los acelerados cambios del conocimiento y al avance tecnológico. Por ello, hay que asegurar una educación secundaria para todos y a lo largo de la vida, ya que este nivel educativo es imprescindible hoy en día para acceder a ocupaciones más productivas.

El predominio en muchos países de la función propedéutica y la visión preuniversitaria de la educación secundaria, ha llevado a que los egresados que no prosiguen estudios superiores tengan grandes dificultades para integrarse eficazmente en la sociedad y en el mundo laboral. Es imprescindible, por tanto, considerar la función orientadora en este nivel educativo, la cual no debe limitarse a la orientación vocacional, sino también a la búsqueda de la identidad y la transición a la vida adulta.

En los programas de educación básica de jóvenes y adultos también debe estar presente lograr un equilibrio entre las necesidades del trabajo y las de desarrollo personal, ya que, por un lado, desean culminar sus estudios de educación básica y, por otro, mayores oportunidades para integrarse al mundo del trabajo en mejores condiciones.

- *El equilibrio entre lo común y lo diverso*. Cómo se ha expresado, son necesarios unos aprendizajes básicos comunes para todos que aseguren la igualdad de oportunidades y la unidad e integración nacional, incorporando, -al mismo tiempo-,

aprendizajes que sean relevantes para las necesidades de determinados grupos o individuos, y para los distintos contextos y culturas en las que están inmersos. La cuestión es como acceder a una base común de conocimientos y valores en sociedades tan heterogéneas como las de América Latina y el Caribe.

En relación con la diversidad cultural, es preciso que el currículo común tenga una orientación intercultural para todos, que comprenda un conocimiento de las diferentes culturas y de sus aportes, y el aprendizaje de valores de respeto y comprensión mutua. Pero es preciso, además, una educación culturalmente pertinente para las poblaciones indígenas que favorezca el logro de los objetivos educativos nacionales, el pleno bilingüismo y el conocimiento y la valoración de la propia cultura (Smelkes, 2004).

El equilibrio entre lo común y lo diverso es especialmente importante en la educación secundaria, dado que los estudiantes son muy distintos tanto al inicio como al final de la etapa. Estas diferencias exigen establecer trayectos específicos dentro de la educación secundaria que respondan a las peculiaridades de cada tramo de edad, asegurando un pasaje gradual desde la comprensividad hacia la diversificación, sin anular ninguno de estos principios durante toda la educación secundaria. La diversificación en distintas opciones, en todo caso, no debería transformarse en itinerarios discriminatorios, ni limitar el tránsito entre distintas modalidades.

Lo común y lo diferenciado usualmente está relacionado con otra tensión que es la de la centralización/descentralización. Lo común u homogéneo suele asociarse al nivel central, mientras que la descentralización se relaciona con lo diversificado cuya definición o concreción se realiza en diferentes niveles: provincial, local, escuela, etc. (Torres, 1998).

- *El equilibrio entre lo disciplinar y la integración de contenidos.* En este punto surge la interrogante sobre cómo organizar un conocimiento de carácter crecientemente interdisciplinario y en permanente cambio. De igual manera, se plantea la pregunta acerca del peso que hay que dar al conocimiento de las disciplinas, así como a la adquisición de competencias de carácter general.

Desde un enfoque de derechos el centro de la educación es el alumno y no el docente o las asignaturas. Sin embargo, existe una larga tradición de organizar el currículo y la enseñanza desde las distintas disciplinas sin considerar suficientemente la lógica y características de quién aprende, lo cual conduce, además, a una compartimentación del conocimiento que no representa la realidad ni facilita el aprendizaje.

Las dificultades señaladas se acentúan en la educación secundaria, donde el peso de lo disciplinar es mucho mayor que en la educación inicial y primaria. Tradicionalmente, la educación secundaria ha sido concebida como una yuxtaposición de asignaturas, y cada una de ellas como un listado temático que responde a la lógica de cada disciplina, con la consecuente inflación de contenidos y el trabajo aislado de los docentes.

El debate de lo disciplinar no es nuevo, y no debería centrarse en si hay que abandonar las asignaturas, cuya utilidad no se pone en tela de juicio, sino en cómo presentarlas y estructurarlas. Las disciplinas no son enseñadas por derecho propio, sino por la contribución específica de cada una a la formación integral de los alumnos.

Una organización del currículo más interdisciplinar, en torno a ejes temáticos o determinadas competencias, es fundamental para promover un aprendizaje más

pertinente y significativo. Precisamente, muchos alumnos tienen dificultades de aprendizaje porque les resulta difícil relacionar, transferir y generalizar el conocimiento cuando se les presenta de forma fragmentada (Martín, 2006).

#### **2.4. Atributos de la acción pública de la calidad en educación: eficacia y eficiencia**

Las secciones precedentes han establecido que la educación de calidad para todos, en tanto derecho humano fundamental, está asociada a tres dimensiones fundamentales: la equidad, la relevancia y la pertinencia.

Estos atributos básicos de la educación de calidad para todos han de representar las preocupaciones centrales de la propia acción pública en el terreno de la educación. En tanto, la acción pública es la manera como las sociedades contemporáneas se ocupan de los derechos como asuntos que tocan a la colectividad en su conjunto y cuya no garantía merma los principios fundantes de la vida civilizada.

La acción pública en educación, principalmente por medio de la operación de las instituciones estatales representa otro nivel de análisis a considerar a la hora de verificar en qué medida la educación está siendo efectivamente de calidad para todos, pues son estos mecanismos operacionales e institucionales los que traducen o no las voluntades humanas expresadas en el reconocimiento de derechos.

Este análisis, por su parte, supone incorporar a la reflexión dos dimensiones complementarias que hacen a la propia naturaleza de la acción pública. En primer término, es preciso identificar en qué proporción se logran o no garantizar los principios antes descritos y operacionalizados en metas; es decir, en qué medida se es eficaz en el logro de aspectos que traducen en términos concretos el derecho a una educación de calidad para toda la población. Así, pueden plantearse las siguientes preguntas: ¿En qué medida los niños logran acceder a la escuela?, ¿en qué medida se atiende las necesidades educativas de los adultos?, ¿en qué medida las personas concluyen la educación obligatoria?, ¿en qué medida las personas logran los aprendizajes que corresponde lograr en cada etapa educativa?, ¿en qué medida los recursos y procesos educativos están asignados y organizados de manera que se favorezcan aprendizajes relevantes y pertinentes?, ¿en qué medida estas metas educativas son alcanzadas para todos y no se reproducen diferencias sociales de partida que se traducen en una inequitativa distribución de oportunidades y capacidades?

En segundo lugar, es necesario analizar cómo la acción pública honra el esfuerzo material de la comunidad nacional que asigna a la tarea educativa una determinada cantidad de recursos; es decir, en qué medida la operación pública es eficiente y, al serlo, respeta el derecho ciudadano a que su esfuerzo material sea adecuadamente reconocido y retribuido. La eficiencia, entonces, no es un imperativo economicista, sino una obligación derivada del respeto a la condición y derechos ciudadanos de todas las personas.

Por otra parte, existe una importante interacción entre ambas dimensiones porque los problemas de eficiencia impactan negativamente sobre la capacidad para asegurar metas básicas. Así, por ejemplo, la repetición, y el consiguiente atraso escolar, no sólo implica un desperdicio de recursos, tanto públicos como de las familias, sino que también afecta negativamente las probabilidades de prosecución y culminación de estudios de los afectados. Desde este punto de vista y en concordancia con una concepción de la educación como derecho, el "fracaso escolar", usualmente entendido como un fracaso de los estudiantes a los que la repetición brinda una "segunda oportunidad", debe ser más bien visto como un fracaso de la operación del sistema educativo que no garantiza a los estudiantes la prosecución fluida de los estudios y, finalmente, reduce sus oportunidades educativas en vez de proporcionar otras nuevas.

Resulta claro, por el propio ejemplo anterior, que los problemas de eficiencia y eficacia se vinculan con las dimensiones centrales de la labor educativa descritas en las secciones

precedentes, ya que los problemas de acceso se traducen en no cumplir metas vinculadas a la universalización de servicios. Asimismo, los problemas de adecuada dotación de recursos y configuración de procesos educativos se traducen en trayectorias escolares poco fluidas, con problemas de abandono y repetición que limitan la efectividad y explican desperdicios de recursos; y los aspectos de relevancia y pertinencia actúan sobre las posibilidades reales de asegurar aprendizajes y de cumplir la función habilitadora de la educación.

Las dificultades presentes expresadas en los problemas de operación del sistema (no logro de metas e ineficiencias) tienden a producirse de manera heterogénea en las sociedades, es decir, se distribuyen de diferente manera entre los diversos grupos poblacionales, reproduciendo patrones de desigualdad, exclusión y marginación social que, en último término, definen una operación inequitativa de los sistemas educativos. Así, la eficiencia y eficacia como dimensiones que atañen a la instrumentación de la acción pública, se engarzan de modo indisoluble con las dimensiones sustantivas de relevancia, pertinencia y equidad que, en conjunto, definen lo que en este capítulo se ha entendido como una educación de calidad para todos.

## CAPÍTULO III

### LOS DOCENTES Y EL ASEGURAMIENTO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Los ministros de Educación de América Latina y el Caribe, en el segundo foco estratégico del Proyecto Regional de Educación, PRELAC, afirman que los docentes son los actores fundamentales para asegurar el derecho a la educación de la población y contribuir al mejoramiento de las políticas educativas de la región (UNESCO/OREALC 2002)<sup>1</sup>. Su profesionalismo y compromiso ético inciden de manera directa en las posibilidades de las personas para ejercer su derecho de aprender y en la capacidad de los estados para implementar políticas educativas eficaces y coherentes con las aspiraciones de desarrollo de los países.

En efecto, excluidas las variables extraescolares como el origen socioeconómico de los alumnos<sup>2</sup>, la calidad de los profesores y el ambiente que logran generar en la sala de clase son los factores más importantes que explican los resultados de aprendizaje de los alumnos. Ninguna reforma de la educación ha tenido, ni probablemente tendrá éxito, sin el concurso del profesorado. Las políticas orientadas a mejorar la calidad de la educación sólo pueden ser viables si los esfuerzos se concentran en transformar, con los docentes, la cultura de la institución escolar.

Los países de la región enfrentan el desafío de implementar políticas y estrategias que garanticen un cuerpo docente con las competencias profesionales y éticas adecuadas, y las condiciones y medios necesarios para hacer efectivo el derecho de los alumnos a aprender y desarrollarse plenamente.

Para contribuir a la formulación de políticas orientadas al fortalecimiento de la profesión docente, en este capítulo se aportan lineamientos y propuestas para reflexionar sobre las actuales demandas al trabajo de los profesores; las competencias y las condiciones necesarias para hacer frente a estas demandas; los factores sobre los que es preciso poner atención para asegurar la efectividad y motivación de los maestros y el aprendizaje de los alumnos; y las principales características que debieran tener estas políticas.

#### 1. El rol docente: profesionalismo y profesionalidad en la complejidad actual

El escenario educativo se ha complejizado en directa relación con la profundidad y la velocidad de los cambios en la sociedad actual, como las modificaciones en la configuración de las familias y su papel en la educación de los hijos; la emergencia de nuevos agentes educadores cuyos valores no siempre son coincidentes con los que se desarrollan en la escuela; el impacto de las TIC en la producción y circulación del conocimiento; el debilitamiento de la "cultura letrada", y los nuevos códigos de comunicación construidos por niños y jóvenes. Todo esto, sin olvidar que los contextos en los cuales trabaja la mayoría de profesores son afectados por la pobreza, el desempleo, la migración forzada y el trabajo infantil. Los docentes deben trabajar en nuevos escenarios, para los cuales no han sido ni están siendo suficientemente preparados.

1 El segundo foco estratégico del PRELAC se refiere a "los docentes y el fortalecimiento de su protagonismo en el cambio educativo para que respondan a las necesidades de aprendizaje de los alumnos".

2 Numerosos estudios documentan el valor del trabajo docente en los resultados de aprendizajes de los estudiantes, como los efectuados por la OCDE, el BID y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), coordinado por la OREALC/UNESCO Santiago.

La sociedad espera que las escuelas y los docentes de hoy ofrezcan a los estudiantes lo que no encuentran en otros espacios, o lo que otros agentes están haciendo sin éxito (Tedesco y Tenti, 2002), sin dejar de cumplir con lo esencial de su rol: contribuir al aseguramiento del aprendizaje integral de los alumnos. La escuela no es ya la única institución educadora de la sociedad, ni el docente el único agente educativo del presente. Sin embargo, continúan siendo quienes mejor pueden crear situaciones de aprendizaje que propicien un espiral formativo, articulando la intencionalidad pedagógica, con las condiciones físicas, los espacios temporales, la fundamentación de las disciplinas y los recursos mediáticos para equilibrar el desarrollo cognitivo, emocional y valórico de los alumnos (Rizo, 2005).

¿Qué tipo de docentes requieren hoy las sociedades latinoamericanas y caribeñas? “La definición del maestro ideal no es independiente del sentido y función que se asignan a los sistemas escolares en las sociedades latinoamericanas contemporáneas en cada etapa de su desarrollo”, sostienen Tedesco y Tenti (2002), al cuestionar la tendencia de pensar en mejorar la docencia a partir de la formulación de un perfil complejo, ideal, inalcanzable, con un listado de cualidades de un sujeto inexistente.

*“(Actualmente) la tarea que se espera de un profesor es algo más amplia que transmitir conocimientos a sus alumnos, lo que hasta hace muy poco tiempo era su actividad principal y para lo que se preparaba. Ahora hacen falta muchas otras habilidades, sin las cuales es difícil conseguir que los alumnos progresen en la adquisición del saber: el diálogo con los alumnos, la capacidad de estimular el interés por aprender, la incorporación de las tecnologías de la información, la orientación personal, el cuidado del desarrollo afectivo y moral, la atención a la diversidad del alumnado, la gestión del aula y el trabajo en equipo”* (Marchesi, 2006). Además, se espera que los profesores sean capaces de corresponsabilizarse por los resultados del trabajo de su escuela, articulando las políticas institucionales con las educativas locales y nacionales.

Las actuales políticas sobre docentes, explícitas o implícitas, no han sido suficientes para fortalecer estas condiciones, asegurar su protagonismo en los cambios educativos y garantizar el aprendizaje de los estudiantes.

Las acciones de los países para mejorar la calidad del trabajo docente han tenido menor impacto que el esperado. Pese a todo lo realizado, para una gran cantidad de alumnos la escuela no está garantizando las habilidades básicas para la vida, como leer, escribir, cuantificar, escuchar, hablar, pensar y comunicarse (UNESCO/OREALC, 2001; Namó de Mello, 2005). Lamentablemente, por la manera deficiente en que se han planteado las políticas educativas a la profesión, los profesores se han convertido en parte del problema, muchas veces por su falta de preparación y su excesivo corporativismo.

En general, éstas se han traducido en acciones coyunturales, de corto plazo, aisladas entre sí y muchas veces urgidas por demandas corporativas. Dos son los caminos que se han elegido preferentemente: la recuperación de los niveles salariales y la implementación de programas masivos de capacitación para maestros en servicio (Calvo y Jarque, 2002). Estas medidas, importantes y necesarias, no han sido suficientes. Los viejos problemas persisten. Los enfoques tradicionales en la formación y desarrollo de los docentes; las difíciles condiciones laborales en que trabaja la mayoría; los esquemas salariales planos y poco transparentes; la carrera profesional anclada en los años del ejercicio; el papel pasivo de los maestros y su débil compromiso con los resultados de su trabajo, son, entre otras, causas de los bajos resultados de aprendizaje, y de la insatisfacción, frustración y conflictividad que viven los docentes.

Sin embargo, en los últimos años se advierte con mayor claridad que, para lograr que los profesores cumplan con lo que se espera de ellos, se requiere algo más que incrementos salariales y capacitación. En este momento, para abordar el trabajo y el desempeño se encuen-

tran en curso interesantes procesos con enfoques integrales, de largo plazo, y asociados a la formulación de políticas de Estado consensuadas mediante procesos de debate público<sup>3</sup>.

La docencia es una profesión que requiere mucho más que vocación, una condición importante y necesaria, pero no suficiente. Las políticas públicas deben orientarse a que los profesores desarrollen una dimensión relacionada con competencias racionales y técnicas específicas de su oficio, que se aprenden en tiempos y espacios determinados, y una dimensión sobre las competencias ético-sociales, que aluden a la responsabilidad con su trabajo y al compromiso con el aprendizaje de los estudiantes.

*Profesionalismo y profesionalidad* son dos grandes dimensiones a partir de las cuales se configura la identidad de la profesión docente y cuya sinergia constituye la fortaleza ética y profesional de los maestros (Braslavsky, 2004, pág. 7).

El *profesionalismo* es un proceso continuo que desarrolla las capacidades para "aprender a enseñar" y "enseñar a aprender". Es un aprendizaje que requiere adquirir, a lo largo de la vida profesional, *competencias cognitivas* (conocer, manejar información y continuar aprendiendo acerca de lo propio de la disciplina) y *competencias pedagógicas* (saber cómo enseñar la disciplina, cómo trabajar en contextos diversos, cómo generar condiciones adecuadas para el aprendizaje en contextos de alta dificultad y con grupos heterogéneos, y utilizar creativamente los recursos didácticos disponibles en el medio).

La *profesionalidad* es el cumplimiento responsable de la misión asignada por la sociedad a los docentes: garantizar el desarrollo integral de los alumnos a través de aprendizajes relevantes y pertinentes para todos. La profesionalidad implica el desarrollo de competencias éticas y sociales. Las *competencias éticas* habilitan a un docente para cumplir con el compromiso social inherente a su profesión. Las *competencias sociales* son aquéllas que le habilitan para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje; adaptarse y responder al permanente cambio del conocimiento; trabajar en redes; promover diálogos y consensos; en suma, ejercer su responsabilidad y derecho ciudadano en las decisiones acerca de la educación, la escuela y su propia práctica (UNESCO/OREALC, 2002).

## 2. Factores clave que inciden en la calidad de la docencia

El profesionalismo y la profesionalidad de los docentes se construyen y fortalecen a partir de un conjunto de factores fundamentales para el buen desempeño profesional. Sobre algunos de estos factores se puede incidir en políticas de relativo corto plazo; pero sobre otros, como por ejemplo elevar el capital cultural con que los aspirantes a docentes ingresan a la carrera, se requieren transformaciones de mucho más largo plazo. Varios de ellos han sido considerados en las reformas, aunque a veces en forma parcial, aislada o sin la profundidad requerida (UNESCO/OREALC, 2002)<sup>4</sup>. Es crucial destacarlos porque alrededor de estos aspectos se debate la formulación e implementación de las políticas docentes. En este apartado se analizan tres de estos factores: un sistema articulado de formación y desarrollo profesional permanente; un sistema transparente y motivador de carrera profesional y evaluación docente; y un sistema adecuado de condiciones laborales y bienestar docente.

3 Por ejemplo, Chile se prepara para iniciar un debate sobre el diseño de un sistema de carrera profesional. Argentina está debatiendo una Ley de Educación que contempla la creación de un Instituto de Formación Docente. Uruguay ha desarrollado un amplio debate nacional para definir un proyecto educativo.

4 El caso más ilustrativo de la necesidad de articular esfuerzos tiene que ver con los ajustes salariales que se realizan sin conexión con aspectos relativos al desempeño profesional, la carrera o la responsabilidad sobre los resultados del trabajo docente.

## 2.1. Un sistema articulado para el aprendizaje docente a lo largo de la vida profesional

"La educación que queremos para los alumnos –un vasto conjunto de oportunidades de aprendizaje, dedicación y compromiso con la investigación, acceso a la resolución de problemas reales, aprendizaje conectado con sus experiencias anteriores y oportunidades de trabajar con otros– también puede brindarse a los docentes en su propio aprendizaje" (Lieberman y Goolnick, 2003, pág. 266).

El derecho a aprender es el criterio fundamental para crear un sistema que articule de manera coherente y sustentable, tres componentes básicos como un continuo de aprendizaje en la vida profesional de los docentes: la *formación inicial*, la *inserción profesional* y la *formación en servicio* (OCDE, 2005).

Para hacer efectivo este sistema, se necesita propiciar y fortalecer estrategias institucionales coherentes entre los responsables involucrados en este proceso. El propósito es lograr que trabajen bajo los mismos objetivos, definan estándares de calidad, diseñen sus planes en relación con ellos, recuperen el valor de la escuela como el espacio natural para la formación docente, evalúen su trabajo y rindan cuentas a la sociedad sobre la calidad del aprendizaje docente. Uno de los resultados de este proceso debiera ser que los maestros pasen de "expertos rutinarios" a "expertos adaptativos"; es decir, apoyarlos para que actúen como personas preparadas para un aprendizaje eficiente a lo largo de la vida, en un medio complejo y cambiante, y frente a grupos heterogéneos (Marcelo, 2002).

### a) Formación inicial

La tendencia en la mayoría de países de la región es ubicar la formación inicial de docentes en instituciones de nivel terciario, principalmente universidades o asociadas con éstas, como el caso de Bolivia, Colombia y Honduras. Otros países se encuentran en este proceso en medio de debates respecto de cuánto se gana y cuánto se pierde con esta decisión. A la formación normalista se le atribuye cualidades como el fortalecimiento de la vocación, la interacción con las escuelas, y la relación con las comunidades. Sin embargo, se le cuestiona su énfasis en la formación pedagógica en detrimento de la formación disciplinar, la debilidad en el campo de la investigación, y la escasa utilización de tecnologías de información y comunicación, entre otros. A su vez, a la formación universitaria se le critica su distanciamiento de las escuelas, la debilidad en la formación práctica de los estudiantes y su preferencia por la disciplinar por sobre la pedagógica.

No se cuenta con información suficiente sobre la calidad del desempeño profesional de los egresados de uno u otro tipo de institución y la formación universitaria no parece satisfacer los requerimientos de la educación actual, despertando añoranzas por las desaparecidas escuelas normales. En general, hay insatisfacción en las instancias públicas, en el profesorado en ejercicio y en los propios formadores, respecto de las capacidades de las instituciones de formación para dar respuestas a las necesidades de los sistemas educativos (CPEIP, 2005).

La OCDE (2005) señala que la calidad de la formación de los docentes es uno de los nudos críticos de los sistemas educativos. Los requerimientos más fuertes se orientan hacia aspectos como una mayor articulación de los enfoques de formación con las reformas educativas; respuesta a las necesidades del sistema en cuanto a especializaciones; mejora del nivel de los formadores; armonización entre la teoría y la práctica; desarrollo de la investigación; preparación de los futuros docentes para trabajar con poblaciones diversas y vulnerables, entre otros (Braslavsky, 2004; Marcelo, 2006).

Frente a esta situación, los países requieren asegurar procesos de formación docente del más alto nivel. Estudios recientes mencionan algunas características que comparten programas innovadores en esta materia (UNESCO/OREALC, 2005a)

- *Enfoques basados en el desarrollo de competencias* como elemento clave para superar la dicotomía entre lo disciplinar y lo pedagógico. Con ello se transforma de manera radical los roles de los estudiantes y profesores, buscando una mayor construcción colectiva y formando profesionales capaces de adaptarse a nuevas situaciones y contextos.
- *Nueva conceptualización de las prácticas*, fortaleciendo el papel de éstas en el currículo, mediante una incorporación temprana de los futuros docentes en la vida de la escuela, con prácticas en contextos diversos, y acompañadas por profesores universitarios en calidad de tutores.
- *Fomento de la investigación*, lo que convierte a las instituciones formadoras en centros generadores de conocimiento, donde se desarrolla competencias investigativas y se estimula la capacidad de reflexión de los futuros maestros.
- *Enfoque transdisciplinar* para promover la planificación y el trabajo conjunto de profesores de diferentes especialidades.
- *Combinación de una fuerte formación general de base con una sólida especialización final*. Aunque éste es otro debate inconcluso, estos programas optan por formar profesionales que respondan a diferentes perfiles y trabajen de acuerdo con las posibilidades de cada contexto, sin perder las características comunes de la profesión docente, independientemente de la especialidad.
- *Ofertas abiertas basadas en tecnologías de información y comunicación*, aprovechando su uso intensivo, sin perder espacios de trabajo presencial con apoyo de los profesores universitarios.

Independiente de los modelos elegidos para formar a sus docentes, los países deben hacerse responsables por la calidad de los programas de formación inicial con la implementación de políticas y estrategias que permitan la evaluación, auditoría, acreditación y la certificación de competencias de sus egresados (Aguerrondo, 2004). Resulta útil revisar las regulaciones de países europeos, como las del Reino Unido, que realiza una rigurosa evaluación de los futuros docentes durante y al final de su formación inicial, que incluye pruebas escritas sobre competencias en lenguaje y matemática, interpretación de datos sobre logros de los alumnos, y evaluación de la práctica. A este respecto, hay avances valiosos en diversos países de la región; por ejemplo, Chile aprobó recientemente la obligatoriedad de todas las universidades de acreditar las carreras de pedagogía y medicina, lo que entrega una poderosa señal respecto a que tan importante como la calidad de los profesionales que trabajan en el área de la salud es la de los profesionales de la educación.

Un comentario aparte merecen las iniciativas realizadas por Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia<sup>5</sup>, entre otros, en la formación de docentes para las poblaciones bilingües que han realizado grandes esfuerzos para adecuar la formación de maestros a las especificidades del trabajo con poblaciones indígenas.

En este sentido, son importantes las políticas orientadas a formar profesores para poblaciones y sistemas educativos diversos, así como para resolver la escasez de profesores en áreas como ciencias, educación técnica, necesidades educativas especiales e idiomas extranjeros.

#### **b) Inserción profesional de los profesores principiantes**

Marcelo (2006) sostiene que no se puede seguir ignorando que existe una fase claramente diferenciada en el proceso de convertirse en buen profesor, que tiene sus propias

5 Se destaca el apoyo de la cooperación internacional para el fortalecimiento de las instituciones formadoras de docentes para poblaciones bilingües, especialmente indígenas.

características y necesidades, y que funciona como un eslabón entre la formación inicial y su futuro desarrollo profesional. La forma cómo se aborde el período de inserción tiene una importancia trascendental en el proceso de convertirse en un profesor, ya sea, en un principiante frustrado o, por el contrario, en un profesor adaptativo<sup>6</sup>.

Durante este período, los profesores deben transitar por un período de adaptación para pasar de estudiantes a profesionales. Con frecuencia, esto resulta en un “salto al vacío” o en un “choque con la realidad” si no se cuenta con el acompañamiento adecuado. En la mayoría de los casos, este proceso se caracteriza por ser un intenso aprendizaje basado en el ensayo y error, marcado por un principio de supervivencia, y en un predominio del valor de lo práctico. Los principiantes continúan profundizando su conocimiento y habilidades, bajo la atenta mirada de profesionales con más conocimiento y experiencia. Al mismo tiempo, ellos aportan sus conocimientos, porque traen consigo las últimas investigaciones y perspectivas teóricas que son contrastadas con la práctica, y compartidas con los docentes de mayor experiencia. Las condiciones normativas de la enseñanza están muy lejos de este modelo utópico. Tradicionalmente, se espera que los nuevos profesores sobrevivan (o abandonen) por el escaso apoyo y orientación que reciben (Marcelo, 2006 citando Linda Darling-Hammond).

A diferencia de lo que pasa en países europeos y asiáticos, que cuentan con programas establecidos de tutorías o monitoreo para apoyar a los profesores principiantes, América Latina y el Caribe se están recién orientando en esta dirección. Hay algunos procesos en marcha, aunque todavía no hacen parte de programas institucionalizados de apoyo a los profesores principiantes. Éste es uno de los temas pendientes para el aseguramiento de la calidad de la docencia. Se necesitan programas que integren al nuevo profesor en la cultura escolar vigente; que lo apoyen a indagar, a confrontar la teoría con la práctica, a reflexionar sobre ellas, a construir su propio conocimiento y a definir las mejores maneras de enseñar de acuerdo a las necesidades y demandas de sus alumnos; y que fortalezcan su papel profesional con responsabilidades que van más allá del aula.

El diseño y puesta en marcha de programas de inserción laboral es un ámbito que puede y debe generar consensos y responsabilidades compartidas entre los ministerios, las instituciones de formación inicial, los responsables de la formación permanente y las propias escuelas, como parte del esfuerzo por fortalecer un sistema articulado de formación y desarrollo docente.

Se necesitan mecanismos administrativos, financieros y legales para cambiar la organización del trabajo y del tiempo en las escuelas, que permitan a los docentes principiantes contar con los momentos necesarios para la reflexión acerca de los problemas de aprendizaje propios y de sus estudiantes, acompañados por mentores preparados para esta tarea; radicalmente distinta a la supervisión escolar tradicional, cuestionada por su débil acompañamiento en los procesos de aprendizaje de los maestros (Darling-Hammond, 2001).

### c) La formación en servicio

En el marco de las reformas educativas, los países han invertido recursos importantes en la capacitación de docentes en servicio, pero los resultados no han sido los esperados<sup>7</sup>. Esto tiene que ver con los enfoques y metodologías utilizadas y la débil articulación con los otros componentes de un sistema de desarrollo profesional. En general, la capacitación, entendida como la suma de eventos, tiene poco o ningún impacto en las prácticas escolares y en los resultados de aprendizaje de los estudiantes (Cuenca, 2003).

6 El autor se refiere al profesor como un *experto adaptativo*, es decir, como personas preparadas para un aprendizaje a lo largo de toda la vida.

7 El caso de Chile es ilustrativo. Ha sido uno de los países que ha sostenido en el tiempo un proceso de reforma y un conjunto de medidas consideradas en un proyecto nacional. Sin embargo, algunos docentes consideran que, entre otros factores, los resultados desalentadores tienen que ver con una capacitación no siempre consecuente con las demandas de las escuelas.

Los procesos con resultados alentadores en las escuelas y en las prácticas pedagógicas de los maestros son aquellos que poseen características como las siguientes: responden a las políticas nacionales, locales y al proyecto educativo del centro escolar; están incorporados a la planificación y organización de la institución educativa; recuperan el saber de sus maestros; promueven la construcción colectiva del conocimiento; y cuentan con asesoría y acompañamiento de directores, supervisores, maestros destacados y de otros profesionales especializados.

La formación en servicio con estas características contribuye a la revaloración de la escuela como el espacio natural para la formación y superación constante de los docentes. El cambio en los procesos pedagógicos requiere de oportunidades de formación, intercambio de experiencias y trabajo conjunto entre los maestros. La participación de los directivos en dichos procesos es fundamental, por lo que el fortalecimiento de su liderazgo debe formar parte de una política orientada a mejorar el trabajo de docente y la gestión escolar.

El profesionalismo colectivo y la conformación de redes de escuelas y profesores se destacan entre las mejores estrategias para responder a los múltiples desafíos de la profesión, y así contrarrestar lo que Michael Fullan (2003) denomina la “balcanización” del trabajo docente; es decir, su estructuración en compartimentos aislados que atenta contra el aprendizaje eficaz en la organización escolar. Las redes fortalecen el profesionalismo de docentes y directivos, los compromete a trabajar en su propio aprendizaje, y elevan la moral, la autoestima y la responsabilidad por su trabajo.

La capacitación en servicio es un factor que mejora el desempeño docente si se la vincula con los procesos de evaluación institucional e individual, y se acompaña de estrategias para dotar a las escuelas de mayor poder de autogestión y capacidad para transformarse en organizaciones que aprenden; es decir, si se asume la profesión docente desde una perspectiva integral, cuyo desempeño requiere la concurrencia de cambios en los distintos factores que inciden en el rendimiento de los maestros.

## **2.2. Un sistema transparente y motivador de carrera profesional y evaluación docente**

Se entiende por carrera profesional docente el sistema de ingreso, ejercicio, estabilidad, ascenso, desarrollo y retiro de los profesionales que ejercen la docencia (UNESCO/OREALC, 2006a). En los últimos años, se ha convertido en una de las prioridades de las políticas educativas, debido a la certeza de que un sistema educativo no será mejor que los maestros con los que cuenta. Esto significa que los países están enfrentados a un doble reto: atraer candidatos bien calificados y promover su mejor desempeño para lograr buenos aprendizajes en los estudiantes (Vaillant, 2006).

La valoración social y económica de la profesión es crucial para atraer y retener a los mejores profesionales. Además, es recomendable que un sistema de carrera profesional asegure temas claves como el ingreso de los mejores candidatos con períodos obligatorios de prueba y programas de tutorías; permanencia y asignación de los profesores más destacados a los lugares donde más se los necesita (escuelas en zonas de alta vulnerabilidad); reconocimiento al esfuerzo y al mérito, y no sólo a la antigüedad; promoción, sin que implique necesariamente abandono del aula para pasar a otros cargos técnicos o directivos; fortalecimiento de la capacidad de las escuelas para decidir sobre las contrataciones y las responsabilidades de su equipo docente; mecanismos concursables transparentes para los puestos de dirección; condiciones para el retiro y la jubilación para promover el recambio de profesionales en los momentos adecuados; y articulación de la carrera con el desarrollo profesional y la evaluación.

Varios países realizan esfuerzos importantes para incorporar a los mejores profesionales a la docencia y a los cargos directivos. En su última reforma al Estatuto Docente, Colombia estableció un período de prueba con una evaluación final antes de otorgar

contratos indefinidos a los aspirantes a ingresar al sistema. Chile definió períodos de duración fija para los directores, al final de los cuales se convoca a un nuevo concurso para la asignación del cargo. El Salvador ha entregado mayor poder de decisión a algunas escuelas del Programa EDUCO para evaluar y contratar docentes. Otros países han incorporado a las familias a los órganos de gestión y control de las escuelas, también con responsabilidad en las contrataciones.

En la mayoría de países, un tema pendiente en los sistemas de carrera profesional es el establecimiento de mecanismos, incentivos y redes de apoyos para conseguir que los mejores profesores se desempeñen en las escuelas con mayores necesidades.

Uno de los temas de mayor debate en la actualidad, debido a su relación con el desarrollo profesional y con la motivación de los profesores, es el de la promoción. En los sistemas de carrera vigentes, se identifican dos tipos de promoción: la *vertical* y la *horizontal*. La *promoción vertical* es por la cual los docentes ascienden laboralmente asumiendo tareas directivas o de supervisión, siempre con un incremento salarial. La *promoción horizontal* es la que reconoce el trabajo docente mediante incrementos salariales o ascensos en el escalafón, sin que ello suponga modificar sus labores de docencia de aula.

Hay opiniones diversas con relación a cada una de ellas. Respecto de la promoción vertical, hay quienes sostienen la necesidad de desvincular la promoción del ascenso a cargos directivos a partir de méritos en la docencia, debido a que un buen docente no necesariamente tiene que ser un buen directivo y viceversa. Es más, se sostiene que los cargos de dirección y gestión requieren competencias que se adquieren en procesos de formación específicos, más que por medio de la experiencia de hacer clases.

En el sistema horizontal se alerta sobre la necesidad de cuidar los procesos de promoción debido a que, en ocasiones, los maestros pueden orientar sus esfuerzos a realizar cursos de perfeccionamiento para obtener una promoción e incremento salarial, más que para mejorar su trabajo. Esto es lo que se ha denominado el "credencialismo"<sup>8</sup>.

Se habla también de estructurar sistemas mixtos que equilibren la promoción, el desarrollo profesional, el desempeño, el cumplimiento del perfil requerido y la oportunidad del sistema de aprovechar los mejores talentos, preservando siempre la calidad del aprendizaje de los alumnos. En cualquier caso, en la promoción deben primar los criterios de transparencia y mérito calidad profesional.

El desafío de los países es modificar o establecer un sistema de carrera profesional que se articule con los otros factores que inciden en el desempeño, con el propósito de fortalecer la profesión docente y asegurar la calidad de los maestros y equipos directivos.

La evaluación docente es percibida por una buena parte de profesores como una amenaza a su estabilidad, razón por la cual es hoy uno de los motivos de alta conflictividad en los sistemas educativos. En general, la evaluación tiene una connotación negativa para los docentes, entre otras razones, porque el enfoque con que se la percibe tiene que ver más con sanción que con apoyo. La mayoría de las propuestas de evaluación docente han surgido a partir de las críticas a los bajos resultados de aprendizaje de los alumnos y a la escasa responsabilidad que los docentes asumen sobre ellos.

Es preciso crear una imagen constructiva de la evaluación, difundiendo el planteamiento de que apuesta prioritariamente por la calidad y el aprendizaje de los estudiantes y no por la sanción al profesor, aunque -en determinadas situaciones- pueda ser necesaria. Esto implicaría

---

8 El credencialismo es un término utilizado para identificar la tendencia a obtener diplomas, títulos o credenciales que certifican determinado tipo de estudios, independientemente de su relación con las necesidades de desarrollo profesional, porque son uno de los aspectos valorados para calificar los méritos de las personas y habilitarlas a participar en concursos u obtener ascensos.

insistir en la necesidad que la evaluación contribuya a ofrecer los apoyos que se requieren para mejorar su desempeño.

Para contribuir a la calidad de la educación, la evaluación requiere ampliarse a todo el sistema educativo como un proceso legítimo y democrático de rendición de cuentas a la sociedad sobre un bien público. En el caso de la evaluación docente, para que sea una estrategia efectiva de mejoramiento del desempeño de los profesores, tiene que asociarse con los procesos de desarrollo profesional y a la carrera docente. Además, debe surgir del diálogo y consenso con los actores involucrados, en especial con los docentes y sus organizaciones.

Experiencias como la desarrollada en Chile muestran que cuando la evaluación es resultado del debate y la participación, es aceptada por los profesores<sup>9</sup>. Es más, el propio proceso de debate puede ser aprovechado para la sensibilización y formación de opinión calificada por parte de los involucrados. Por el contrario, cuando las propuestas nacen exclusivamente desde los ministerios y no cuentan con la participación ni compromiso de los maestros, encuentran problemas serios para implementarse, e inclusive pueden estar condenadas al fracaso, como lo ilustran otros ejemplos en la región. Se evalúa el desempeño con el profesor, no contra él. Mecanismos como la evaluación entre pares (PREAL, 2003) y la autoevaluación son también útiles para propiciar la participación de los maestros en el proceso.<sup>10</sup>

Es importante relacionar la evaluación docente con la evaluación del centro educativo en su conjunto. El docente desarrolla su tarea en una organización, por lo que la evaluación de los docentes y directivos debe considerar la cultura del centro, sus valores y contexto.

Hay que tener en cuenta la importancia de contar con un sistema de evaluación de alta calidad, transparente, técnicamente adecuado, con evaluadores bien preparados y con mecanismos para difundir y usar la información recogida, para que tenga credibilidad y aceptación (UNESCO/OREALC 2006a).

Uno de los grandes desafíos es lograr que la evaluación se convierta en mejora, que la información sea utilizada para identificar los apoyos que requieren los docentes y las escuelas para que los alumnos aprendan y que los centros educativos funcionen bien.

La visión sistémica de la profesión docente implica ver la evaluación, así como la carrera, integradas al conjunto de factores que hacen al buen desempeño docente, en el marco de políticas y estrategias articuladas y de largo alcance.

### 2.3. Adecuadas condiciones laborales y bienestar docente

Con frecuencia al hablar de condiciones de trabajo la discusión se reduce a los salarios que, siendo un componente fundamental, no es el único. Se entiende por condiciones de trabajo el conjunto de aspectos materiales, personales y sociales que configuran el escenario en el cual se desempeña laboralmente una persona. Entre sus principales aspectos para la docencia se puede mencionar: infraestructura de las escuelas, equipamiento y material didáctico, clima organizacional, salarios, entorno escolar, salud, satisfacción laboral, tiempo de dedicación a la escuela, otras ocupaciones laborales, relaciones sociales con sus interlocutores directos (estudiantes, familias, colegas, directivos) y reconocimiento social.

Esta conceptualización permite abordar en toda su dimensión la situación y el desempeño de los docentes en la escuela; ofrece insumos para la formulación de políticas y estrategias para mejorar el trabajo de los profesores; y contribuye a abrir las agendas de negociación con

9 Chile desarrolló una interesante experiencia de diseño participativo del sistema de evaluación docente con participación del Ministerio de Educación, la Asociación de Municipalidades y Colegio de Profesores (el gremio de los docentes). Previo a su envío al parlamento, la propuesta fue sometida a consulta abierta entre los docentes.

10 La evaluación por pares gana cada día mayor apoyo. En Estados Unidos, por ejemplo, desde hace muchos años han sido las propias organizaciones de docentes las impulsoras de programas para fortalecer este mecanismo, que tiene un fuerte componente formativo, si es adecuadamente aplicado.

## PRINCIPALES CAUSAS DE CONFLICTIVIDAD EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

EL ESTUDIO SOBRE LA CONFLICTIVIDAD EN LOS SISTEMAS EDUCATIVOS IMPULSADO POR LA OREALC/UNESCO SANTIAGO, LEVANTÓ UNA CRONOLOGÍA DE 870 CONFLICTOS DE DIFERENTE ALCANCE (NACIONAL, PROVINCIAL Y LOCAL) EN 18 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, ENTRE 1998 Y 2003. EL INFORME MUESTRA QUE LAS DEMANDAS SALARIALES, JUNTO CON EL SISTEMA DE JUBILACIONES Y LA CARRERA DOCENTE, SON LAS RAZONES QUE MOTIVARON EL 79% DE LOS CONFLICTOS ANALIZADOS. EN MENOR PROPORCIÓN APARECEN, EN LAS AGENDAS DE LOS CONFLICTOS, EXIGENCIAS SOBRE EL INCREMENTO DEL PRESUPUESTO PARA LA EDUCACIÓN, OPOSICIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA EVALUACIÓN DOCENTE, NEGOCIACIÓN DE LEYES DE EDUCACIÓN, EXIGENCIA DE RENUNCIA DE AUTORIDADES EDUCATIVAS, IMPUGNACIÓN AL MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL VIGENTE, Y OTRAS DEMANDAS DE CARÁCTER POLÍTICO.

Fuente: UNESCO/OREALC (2004). *Conflictividad educativa en América Latina: cronología de la actividad sindical docente*.

los sindicatos. Ésta es de gran importancia pues las demandas gremiales giran casi exclusivamente en torno a los aspectos económicos. En la mayoría de países de la región, las exigencias salariales son la principal causa de conflictividad en los sistemas educativos.

El ambiente de la escuela, la satisfacción personal y el reconocimiento social son factores todavía poco valorados en el desempeño de los maestros y, por tanto, en el aprendizaje de los alumnos. No basta con atender los aspectos técnicos para el ejercicio profesional; hay que avanzar en políticas y estrategias institucionales que, definidas y ejecutadas en corresponsabilidad con los equipos docentes, conviertan a las escuelas en espacios estimulantes, donde las relaciones de confianza faciliten y fortalezcan la enseñanza y el aprendizaje integral de todos sus actores (Hevia, 2006).

Desde que, en 1985 José Manuel Esteve utilizó la expresión "malestar docente"<sup>11</sup> para referirse a un estado de insatisfacción, desmotivación y desinterés de los profesores por su trabajo, se emprendieron estudios relacionados con el trabajo y la salud docente, otro de los componentes esenciales de las condiciones de trabajo. Las investigaciones han sido abordadas con dos objetivos: por un lado, estudiar los efectos de las condiciones de trabajo en la salud de los profesores y, por otro, relacionar la salud de los profesores con su desempeño.

Las investigaciones disponibles, pese a que son escasas y que provienen sobre todo de los países desarrollados (UNESCO/OREALC, 2005b; Gutiérrez-Santander, Morá-Suñarez; Sanz-Vásquez 2005), coinciden en señalar que las enfermedades prevalentes en los docentes son las relacionadas con la salud mental, entre ellas el estrés, la neurosis y la depresión. Esto es particularmente importante si se asocian al clima de la escuela y del aula, a la concentración en el trabajo y, de manera especial, al tipo de relaciones que establecen con sus alumnos.

## CONFLICTOS DOCENTES Y TIEMPO DE APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES

ENTRE 1998 Y 2003, LA SUMA DE LAS JORNADAS DE CONFLICTO EDUCATIVO, EN LOS 18 PAÍSES ESTUDIADOS, ALCANZÓ 4.802 DÍAS. CONSIDERANDO QUE EL PERÍODO ANALIZADO CORRESPONDÍO A 1.825 DÍAS, ESTO SIGNIFICA QUE, EN CINCO AÑOS, HUBO EN LA REGIÓN 2,6 JORNADAS DE PROTESTA EDUCATIVA POR DÍA. DE ÉSTAS PROTESTAS, 54% CORRESPONDIERON A PARALIZACIONES DE ACTIVIDADES EN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS. AUNQUE ESTA INFORMACIÓN ES MERAMENTE INDICATIVA Y NO HABLA DE LA NATURALEZA Y SENTIDO DE LOS CONFLICTOS, PERMITE COMPRENDER LA MAGNITUD DE LA CONFLICTIVIDAD Y LA INCIDENCIA EN LOS TIEMPOS EFECTIVOS DE APRENDIZAJE DE LOS ALUMNOS.

Fuente: MILTON, Luna (2004). *Conflictos docentes en América Latina 1999-2003: Sistematización de estudios e investigaciones*. Publicación en proceso, pág. 43.

El salario es una condición fundamental para el trabajo. En el caso de los docentes, éste es un punto muy sensible y con altos costos sociales. Prueba de ello, son los permanentes conflictos generados por este tema, y que afectan directamente al aprendizaje de los estudiantes.

Si bien los análisis al respecto apuntan en varias direcciones (Hanushek et al., 1999; Imazeki 2005; Figlio, 1997; Tiramonti, 2001; Morduchowicz, 2002; Liang, 1999), existe una clara convicción acerca de que las remuneraciones percibidas por los docentes han sufrido un significativo deterioro en los últimos lustros. Esta situación se vincula tanto con las situaciones de crisis y ajuste económico por las que ha pasado la región, como a la manera en que se ha negociado el tema docente dándose, por parte del Estado y de los gremios, mayor preponderancia a las contrataciones que a los propios salarios. En efecto, entre 1980 y 2003 el número de docentes de educación primaria en la región fue prácticamente duplicado, mientras la matrícula en dicho nivel se incrementó –dados los niveles de cobertura, mejoras en la eficiencia interna y cambios demográficos– en poco menos de 30%. Esta situación debe explicarse también en un contexto de profunda precariedad del empleo, en la que si bien la docencia no

11 La expresión "malestar docente" fue utilizada por José Manuel Esteve en 1985 para dar título a un libro que aún hoy sigue publicándose y cuya primera edición fue realizada por la editorial Paidós en Barcelona.

brinda ingresos elevados, sí ofrece, a diferencia de la mayor parte de los empleos que hoy se crean en la región, estabilidad, acceso a un sistema de pensiones y prestación de servicios de salud.

Los países necesitan transparentar sus políticas salariales para garantizar la aplicación de sistemas equitativos de remuneración. Algunos problemas recurrentes: la posibilidad de obtener un aumento salarial depende en gran medida de la antigüedad en el cargo, o de la salida a un puesto de gestión administrativa, con el consiguiente abandono del trabajo de aula; no hay promociones dentro del mismo cargo ni se paga por las diferentes características y responsabilidades en el trabajo; la diferencia entre los profesores que ingresan a la carrera y aquellos que están en las últimas categorías del escalafón magisterial resulta poco significativa (UNESCO/IPE, 2006).

En algunos países, el salario básico de los docentes ha ido perdiendo peso en relación con las compensaciones y bonificaciones que reciben. Los criterios con que se estructuran las remuneraciones son complejos y difíciles de modificar. Ellos han sido de tipo general y asociados al aumento del costo de vida, sin considerar también tratamientos específicos dependientes de las diferentes responsabilidades que asumen y a su cumplimiento. A esto se añade la dificultad de sustituir los criterios vigentes por el impacto que tienen los ajustes salariales de los docentes en los presupuestos fiscales.

Las alternativas que se discuten se refieren a otorgar incentivos a escuelas exitosas, pagos por mérito, carreras escolares y pago por competencias, entre otras (Morduchowicz, 2002). Más allá de la validez de estas iniciativas, el desafío es encontrar alternativas de financiamiento para abordar el problema en profundidad: acordar una política salarial y diseñar un sistema de remuneraciones que contribuya a elevar el prestigio de la carrera, que atraiga a jóvenes talentosos, retenga a los buenos profesores y estimule a que aquellos no trabajen en zonas de alta vulnerabilidad social.

La OCDE (2005) señala que si la docencia no se percibe como una profesión atractiva y no cambia en sus aspectos fundamentales, se disminuye la calidad de los centros educativos y resulta muy difícil recuperarse de un proceso progresivo de deterioro.

La relación entre salarios docentes y rendimiento académico de los estudiantes es también un tema de controversia, de no fácil solución. Sin embargo, es preciso mantener como principio orientador que los docentes deben percibir salarios dignos a cambio de un desempeño igualmente digno que contribuya a asegurar el derecho de los estudiantes a aprender.

La profesionalidad docente se fortalece con el reconocimiento social, la realización profesional y el bienestar personal. Existe una relación directa entre rendimiento, satisfacción laboral y compromiso profesional. En el caso de los maestros, los bajos salarios han impactado en su calidad de vida, obligando a muchos de ellos a dedicarse a otras ocupaciones. Son frecuentes los casos de docentes que tienen doble turno en la misma o en diferentes escuelas, o profesores que trabajan en actividades ajenas a la docencia para completar, entre ambas, el ingreso que necesitan para satisfacer sus necesidades básicas.

**LA RECOMENDACIÓN RELATIVA A LA SITUACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE FUE APROBADA POR LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL ESPECIAL SOBRE LA SITUACIÓN DEL PERSONAL DOCENTE, ORGANIZADA POR LA OIT Y LA UNESCO EN PARÍS, EL 5 DE OCTUBRE DE 1966. SU CONTENIDO FUNDAMENTAL MANTIENE PLENA VIGENCIA Y CONSTITUYE UN MARCO DE ORIENTACIÓN POLÍTICA PARA AVANZAR EN TEMAS RELATIVOS A LA PROFESIÓN DOCENTE.**

SOBRE LA PROFESIÓN DOCENTE, SU RESPONSABILIDAD ESENCIAL Y EL TEMA SALARIAL, LA RECOMENDACIÓN SEÑALA:

"LA ENSEÑANZA DEBERÍA CONSIDERARSE COMO UNA PROFESIÓN CUYOS MIEMBROS PRESTAN UN SERVICIO PÚBLICO; ESTA PROFESIÓN EXIGE A LOS EDUCADORES NO SOLAMENTE CONOCIMIENTOS PROFUNDOS Y COMPETENCIA ESPECIAL, ADQUIRIDOS Y MANTENIDOS MEDIANTE ESTUDIOS RIGUROSOS, SINO TAMBIÉN UN SENTIDO DE RESPONSABILIDADES PERSONALES Y COLECTIVAS QUE ELLOS ASUMEN PARA LA EDUCACIÓN Y EL BIENESTAR DE LOS ALUMNOS DE QUE ESTÁN ENCARGADOS".

SOBRE LAS REMUNERACIONES, LA RECOMENDACIÓN MENCIONA QUE "NO SE PUEDE NEGAR QUE FACTORES TALES COMO LA SITUACIÓN RECONOCIDA AL PERSONAL DOCENTE EN LA SOCIEDAD O EL GRADO DE CONSIDERACIÓN QUE SE DÉ A SU FUNCIÓN DEPENDEN EN GRAN PARTE, ASÍ COMO PARA MUCHAS OTRAS PROFESIONES SIMILARES, DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE QUE GOCE".

TAMBIÉN SEÑALA QUE LA RETRIBUCIÓN AL PERSONAL DOCENTE DEBERÍA:

- ESTAR EN RELACIÓN CON LA IMPORTANCIA QUE TIENE LA FUNCIÓN DOCENTE Y SUS RESPONSABILIDADES.
  - PODERSE COMPARAR FAVORABLEMENTE CON LOS SUELDOS DE OTRAS PROFESIONES DE VALOR SOCIAL EQUIVALENTE.
  - ASEGURAR UN NIVEL DE VIDA SATISFACTORIO TANTO PARA EL PERSONAL DOCENTE COMO PARA SUS FAMILIAS, ASÍ COMO PERMITIRLE AFIANZAR SUS CUALIFICACIONES PROFESIONALES.
  - TOMAR EN CUENTA QUE DETERMINADOS PUESTOS REQUIEREN MÁS EXPERIENCIA, CUALIFICACIONES SUPERIORES E IMPLICAN RESPONSABILIDAD MÁS AMPLIA.
- RECOMIENDA QUE LOS SUELDOS Y LAS CONDICIONES DE TRABAJO DEL PERSONAL DOCENTE DEBIERAN DETERMINARSE POR VÍA DE NEGOCIACIONES ENTRE LAS ORGANIZACIONES DEL PERSONAL DOCENTE Y LOS EMPLEADORES.

En el marco de las políticas sociales de los gobiernos, es recomendable promover programas intersectoriales con los otros ministerios del área social para mejorar la situación personal y familiar de los docentes, con la oferta de servicios de salud especializados, apoyo para obtener viviendas, especialmente para quienes trabajan en escuelas de zonas apartadas, acceso a servicios culturales y otros. Beneficios de esta naturaleza, más aún, si se asocian al desarrollo profesional y a su desempeño laboral, constituyen señales importantes de que el trabajo docente es valorado y su situación, un tema de preocupación social.

### **3. Protagonismo y corresponsabilidad de los docentes para asegurar el derecho a una educación de calidad para todos**

La participación de los maestros en el cambio educativo es vital para que tenga éxito, sobre todo si es complejo e involucra a muchos actores durante largos períodos. Para que esta participación tenga sentido y sea productiva, no basta con que los maestros adquieran nuevos conocimientos sobre los contenidos curriculares o nuevas técnicas de enseñanza. Los profesores no son simples aprendices técnicos; también son aprendices sociales (Hargreaves, 1999). Este reconocimiento exige prestar mayor atención a su capacidad para cambiar y a sus deseos de hacerlo.

Los deseos y la responsabilidad ética se fortalecen con la participación en las decisiones en torno a la gestión escolar y en la colaboración con la definición de políticas educativas. Cada vez hay más pruebas de que la atención adecuada por parte de los docentes a las cuestiones ajenas al aula, mejora significativamente la calidad de lo que se desarrolla en ella (Hargreaves, 1999).

Los cambios promovidos desde arriba y desde fuera de la escuela no logran modificaciones sustantivas en el aprendizaje de los alumnos. La práctica educativa tiene una escasa vinculación con las orientaciones de los planificadores, porque dependen mucho más de las concepciones, decisiones y expectativas de los múltiples actores de la escuela y su comunidad. La práctica educativa está relacionada con la cultura de la escuela, con la forma en que los docentes definen y asumen su rol y con las expectativas recíprocas de profesores, equipos directivos, familias y alumnos (UNESCO/OREALC, 2002).

Desde esta perspectiva, se requiere de políticas y estrategias docentes, que además de desarrollar capacidades para el trabajo en el aula, fomenten y fortalezcan la participación de los profesores en la gestión de sus instituciones y la colaboración para formular políticas educativas. Así, se contribuirá a revertir el enfoque tradicional que ha considerado al docente como un ejecutor de políticas que son definidas sin su opinión o conocimiento, lo que también ha limitado las posibilidades de que las políticas educativas se traduzcan en prácticas efectivas en las escuelas y en las aulas (UNESCO/OREALC, 2002).

Las escuelas que desafían sus condiciones adversas y logran buenos resultados de aprendizaje son aquellas en que los docentes han asumido una mayor participación en la toma de decisiones institucionales y un mayor compromiso con los resultados de aprendizaje de los alumnos. Entre otras características, estas escuelas tienen equipos docentes unidos en torno al logro de metas institucionales comunes y a proyectos educativos formulados en un clima de confianza; tienen directores que valoran, respetan y promueven la participación y han declarado un compromiso explícito dirigido a ofrecer las mejores condiciones para el aprendizaje integral de los estudiantes<sup>12</sup>.

---

12 Algunos ejemplos ilustrativos se pueden encontrar, en las evaluaciones realizadas a programas como "Escuelas de Calidad" en México, "EDUCO" en el Salvador, "Escuelas Críticas" en Chile, entre otros.

La participación de los docentes en espacios más amplios de debate sobre políticas educativas es un ejercicio ciudadano que fortalece sus competencias éticas y los compromete con la educación como un bien y una responsabilidad pública.

Las consultas y toma de decisiones colectivas en el sector educativo son procesos no exentos de dificultades. Hay que procurar una participación real de los actores involucrados. La presencia de los dirigentes gremiales es fundamental<sup>13</sup>, pero no sustituye a la de los docentes, pues se trata, precisamente, de fortalecer este ámbito de responsabilidad profesional y ciudadana en los maestros, directivos, supervisores y otros profesionales que trabajan en el sistema. Del mismo modo, es fundamental garantizar que el centro de su actividad esté en que los alumnos ejerzan su derecho a aprender.

El reconocimiento de la participación de los docentes en la discusión sobre políticas públicas y en la gestión escolar, puede quedarse en una declaración de buenas intenciones si no se aseguran espacios, tiempos y mecanismos institucionales para ello (UNESCO/OREALC, 2002), y puede tener efectos contraproducentes si no se garantiza el tiempo efectivo para el aprendizaje de los estudiantes.

Hay experiencias interesantes que buscan incorporar a las familias, los sectores productivos, los movimientos sociales y la ciudadanía en general<sup>14</sup> en las consultas para la formulación de políticas educativas. El gobierno de Ecuador, en el marco del reciente proceso electoral, sometió a criterio de la ciudadanía el Plan Decenal de Educación, un conjunto de políticas nacionales para el desarrollo de la educación. En 2006 Argentina puso en debate la nueva Ley de Educación y promovió cientos de encuentros nacionales, provinciales y locales para llevar al Congreso un proyecto de consenso. Paralelamente, el gobierno de Uruguay convocó a debatir y construir el Proyecto Educativo Nacional, en un esfuerzo por colocar a la educación como uno de los pilares de un proyecto nacional.

Los niños y jóvenes, siguen siendo, en muchos países, los actores sin voz, los grandes ausentes en los foros donde se discute la educación que ellos necesitan. Por tanto, corresponde fortalecer, revitalizar o crear los mecanismos necesarios para institucionalizar su participación. En esta dirección, se destacan los aportes efectuados por los observatorios de la niñez, ONGs y organizaciones gubernamentales, así como los de organismos y agencias de cooperación internacional.

#### 4. Políticas para el fortalecimiento de la profesión docente

El tema de las políticas públicas sobre docentes es uno de los retos más complejos que encaran los gobiernos, dada la fuerza de los grupos de interés involucrados, la desconfianza acumulada por años de descuido o de soluciones inadecuadas, las considerables implicaciones financieras de muchas de las soluciones que se plantean, y porque muchas de estas alternativas no han sido siempre convincentemente probadas en la práctica (Navarro, 2002).

Para abordar a fondo la cuestión docente se requieren políticas públicas de Estado, formuladas en el marco de consensos sociales y políticos que comprometan soluciones de largo plazo, que estimulen una cultura de la corresponsabilidad y que se traduzcan en agendas y compromisos concretos. Esta es la apuesta que han realizado los países desarrollados con los mejores resultados en materia de logros de aprendizaje de sus estudiantes. En Finlandia,

13 El Informe Delors, el PRELAC y diversas publicaciones que profundizan el tema de la participación, recomiendan considerar a los gremios interlocutores y aliados fundamentales para avanzar en procesos de reforma educativa.

14 Los movimientos ciudadanos en varios países son actores emergentes en el debate y construcción de políticas públicas para educación. El Contrato Social en el Ecuador, Consejo Nacional de Educación en Perú, Observatorio Ciudadano en México, Foro por la Educación en Nicaragua, Plataforma de Políticas Públicas en Colombia, Observatorio de Políticas Educativas en Chile, son algunos ejemplos.

Noruega, Suecia, los docentes son la piedra angular del éxito del sistema educativo. El Estado les garantiza las mejores condiciones de trabajo y, simultáneamente, los docentes muestran desempeños eficientes en su trabajo.

Los actores involucrados saben que para implementar políticas que mejoren la situación están en juego intereses contrapuestos. La fragilidad institucional y su consiguiente efecto en la inestabilidad de las autoridades educativas, dificulta la adopción de soluciones de fondo y largo plazo. Las negociaciones entre los ministerios, los sindicatos y otros sectores han derivado en la cesión de espacios de poder y decisión para asegurar condiciones de gobernabilidad; acuerdos que no siempre han tenido en consideración el derecho de los estudiantes a aprender, ni han significado mejoras reales de las condiciones de trabajo para los profesores. El corporativismo gremial se ha convertido también en un obstáculo para la implementación de los cambios, uno de cuyos efectos ha sido que muchos docentes terminan por no responsabilizarse de los resultados de aprendizaje de sus alumnos, ni de la calidad de sus escuelas.

Una situación tan compleja no ha podido ni puede revertirse con medidas aisladas como las adoptadas hasta ahora. Los ajustes salariales, la capacitación, la rendición de cuentas y la evaluación docente, suelen figurar al tope de la lista de “los arreglos rápidos” (Earl y LeMathieu, 2003). Se requiere decisión política y responsabilidad social por parte de todos los involucrados, especialmente de los gobiernos, para avanzar en las políticas necesarias que garanticen la calidad de la docencia.

Para que las políticas se enfoquen al corazón de los problemas deben tener una mirada integral, es decir, abordar los múltiples factores señalados que inciden en la calidad del trabajo docente en forma articulada. Esto no significa que sea posible intentar resolver todos los problemas al mismo tiempo. Pero sí es importante tener una visión de conjunto para decidir la secuencia de los cambios. Los ministros en el PRELAC reconocen la inexistencia de políticas integrales para la profesión docente y la necesidad de emprender esta tarea para el desarrollo de sus competencias cognitivas y emocionales (UNESCO/OREALC, 2002).

Otro aspecto mencionado en el PRELAC se refiere al carácter sistémico que deben tener las políticas docentes. No se puede cambiar las políticas docentes si no se cambian las políticas sobre la escuela. Se trata de una condición recíproca, porque el cambio del rol docente supone un cambio de las políticas de gestión, de los diseños curriculares, de la administración del sistema y de las políticas laborales y de seguridad social (UNESCO/OREALC, 2002). Significa también apoyar el fortalecimiento de las condiciones locales e institucionales para que las estrategias nacionales se concreten en las escuelas y las aulas; lo que implica promover diálogos entre los diferentes niveles del sistema (nacional, estadual, provincial, local e institucional), establecer responsabilidades y concretar planes para ellos; y evitar la abrumadora multiplicidad de cambios inconexos y fragmentados con los que se pretende mejorar la calidad de los docentes, y que suelen terminar convirtiéndose –según Fullan (2003)– en una de las barreras para transformar la profesión.

Finalmente, se requiere sostener un enfoque intersectorial sobre las políticas docentes que permita ampliar y potenciar su impacto, generando una responsabilidad compartida entre diversos sectores para garantizar las condiciones necesarias que los docentes requieren para cumplir con su tarea. Tradicionalmente, el tema docente se ha discutido en un círculo cerrado entre los ministerios de educación y las organizaciones docentes. Pero la situación de los profesores y su desempeño tienen que ver con aspectos que dependen, más allá de ellos, de los ministerios de Hacienda, Trabajo y Salud, y de otras fuerzas sociales como los parlamentos, los medios de comunicación y los movimientos ciudadanos. El carácter intersectorial de las políticas públicas se concreta por las alianzas entre distintos sectores involucrados en el mejoramiento de las condiciones de trabajo de los docentes y por la inclusión de estrategias de apoyo al mejoramiento de la condición docente en las agendas políticas de cada sector involucrado.

La recuperación del prestigio y del valor social de la profesión docente compromete a la comunidad y a los propios maestros. Esta tiene que dar señales claras de que la profesión docente cuenta, que es valorada, que los profesores son fundamentales para el cumplimiento del derecho a la educación. A los docentes les corresponde demostrar que poseen el profesionalismo y la fortaleza ética para cumplir con su trabajo, más allá de la necesidad de su reconocimiento y valoración social.

## CAPÍTULO IV

### EL FINANCIAMIENTO DE UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS: CUATRO TEMAS CRÍTICOS<sup>1</sup>

El financiamiento educativo -cuánto y cómo invierte una sociedad en su propia educación- es uno de los factores claves de la política educativa en tanto contribuye a definir lo que es posible, así como operacionaliza visiones y concepciones acerca de lo que se considera prioritario y aquello que se deja de lado.

La garantía del derecho a una educación de calidad para toda la población implica determinados niveles y formas de inversión de los recursos públicos. La provisión de los servicios educativos y la atención a otras necesidades que condicionan el ejercicio del derecho a la educación, tienen un costo que, para que exista gratuidad, ha de sufragarse con recursos públicos.

Un enfoque de derechos tiene implicancias sobre las políticas de financiamiento educativo. Aunque se reconoce la importancia y el impacto que la educación puede tener para la situación económica de los individuos, sus familias, comunidades locales y nacionales, las decisiones de financiamiento educativo no se orientan en atención exclusiva o primordial a criterios de "rentabilidad" o un análisis de retornos, sino y de modo principal, a partir de determinar el nivel de necesidades que se requiere satisfacer para un ejercicio pleno del derecho a la educación. El Estado es, en primer lugar, un garante de los derechos y, como tal, su acción en esta materia debe estar rigida por ese mandato.

Esta responsabilidad primordial de la sociedad a través del Estado conlleva que los recursos económicos de origen público han de destinarse a asegurar que cada persona pueda recibir, sin menoscabos de ningún tipo, la educación a la que tiene derecho. El financiamiento público de la educación tiene como objetivo de ser hacer disponibles y accesibles los servicios educativos (véase capítulo II).

Aspectos como la distribución de programas educativos en un territorio, las barreras económicas para el acceso, o los aspectos relacionados con la pertinencia de la educación que se ofrece, tienen costos que deben sufragarse con las políticas de financiamiento público.

El financiamiento público de la educación es, por otra parte, un asunto complejo que comprende una diversidad de consideraciones y aspectos cuyo tratamiento ha sido objeto de un ingente volumen de estudios en las últimas décadas. Este capítulo no reseñará dicha discusión, sino llamará la atención sobre algunos nudos críticos que vinculan las políticas de financiamiento con el ejercicio del derecho a la educación, de modo que brinde luces sobre esta relación fundamental. Los aspectos que tratará están en el centro de los debates actuales y definen en qué medida se puede o no brindar una educación de calidad para todos.

Este capítulo reflexiona sobre los temas vinculados a:

- (i) la disponibilidad de recursos -¿cuánto cuesta y cómo se financia una educación de calidad para todos?;
- (ii) la eficiencia en el manejo de los recursos públicos -imperativo de la acción pública;

<sup>1</sup> El presente capítulo toma en consideración desarrollos conjuntos de la UNESCO y la CEPAL (en especial CEPAL, UNESCO 1992 y 2005) e intercambios regulares entre la primera y la División de Desarrollo Social de esta última. El Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO-IIPE (sede Buenos Aires) también contribuyó a la elaboración de este capítulo mediante UNESCO/IIPE (2006).

- (iii) los mecanismos de asignación y principios de (re)distribución de los recursos –¿quién y en quiénes se invierte?;
- (iv) la relación entre las estructuras o esquemas de gestión y el financiamiento –¿quién decide qué aspectos del financiamiento?

## 1. La disponibilidad de recursos

El primer tema tiene que ver con la disponibilidad de los recursos públicos. Esta reflexión parte de una afirmación inicial: si se está hablando de derechos inalienables de las personas, no es aceptable que se menoscaben por ausencia de recursos económicos o, dicho de otra manera, *la falta de recursos no es una justificación legítima de la exclusión de las personas del ejercicio pleno de sus derechos.*

Claro está que los países de la región están sometidos a restricciones económicas y no exhiben niveles de desarrollo económico acordes con las aspiraciones de los pueblos. Sin embargo, esto no legitima la privación de derechos<sup>2</sup> sino más bien muestra que el logro de determinados niveles de bienestar para toda la población, mediante el crecimiento económico y la justa distribución de sus beneficios, no es sólo una aspiración legítima, sino un imperativo para la gestión pública. Así, un primer principio de la gestión pública de la educación consiste en la necesidad de **asegurar, mediante mecanismos fiscales, la disponibilidad de los recursos que sean necesarios para garantizar a todos el pleno ejercicio de su derecho a la educación.**

Sin embargo, este primer principio enfrenta una dificultad sustantiva: ¿cuál es la magnitud de recursos que se requiere para este fin?

En coincidencia con la visión de la educación como un derecho, las políticas públicas han tendido a garantizar una provisión gratuita de servicios educativos. Siendo el principio de gratuidad consustancial a la noción del derecho, esta forma de abordar el problema ha devenido insuficiente, debido a: (i) ¿basta con la ausencia de pagos de aranceles para que exista gratuidad? (ii) ¿cuál es la “canasta” de bienes y servicios que financia el Estado o un espacio físico y un docente o lo que sea posible dada una asignación de la riqueza nacional?

Se hace necesario trascender visiones simplificadas que postulan un mínimo universal de esfuerzo público –un porcentaje dado del Producto– que no considera variables como el tamaño de la economía,<sup>3</sup> el tamaño relativo de la población a ser atendida,<sup>4</sup> la esencial diversidad de necesidades,<sup>5</sup> o principios como la necesidad de asegurar que el gasto social obedezca a una lógica contraria a los ciclos económicos, por que atar la inversión al tamaño del Producto justamente reduciría los montos absolutos de inversión en las épocas de recesión que es cuando más se requiere.

Una aproximación más apropiada consiste en la determinación de costos unitarios. Con este fin es posible hacer referencia a los hallazgos del *Programme for International Student Assessment* (PISA) que muestran que los niveles de inversión por alumno acumulados en el tiempo se relacionan con los desempeños de los estudiantes en términos de su capacidad lectora (UNESCO/OCDE 2003).

2 De hacerlo sería posible pensar que una forma de elevar la riqueza por habitante del país pasaría por la privación de un segmento de la población de su derecho a la vida, lo que es inadmisibile. Por lo tanto, la pregunta es ¿cómo así resulta admisible la privación de otros derechos fundamentales como el derecho a la educación?

3 Haciendo constante el efecto de otros factores, a mayor el tamaño del producto, menor la proporción de éste que se requiere.

4 Haciendo constante el efecto de otros factores, a mayor el tamaño de la población a atender, mayor el monto de inversión que se requiere.

5 Haciendo constante el efecto de factores como los mencionados, países con, por ejemplo, una mayor proporción de población habitando en áreas rurales dispersas requerirá un monto mayor de inversión.

La evidencia sobre los países de la región participantes de este estudio da cuenta de que los niveles de inversión actuales son insuficientes para lograr que, al menos quienes están en el sistema educativo<sup>6</sup>, logren niveles de aprendizaje aceptables. *Es decir, se cuenta con evidencia a favor de un incremento en el volumen absoluto de los recursos destinados a la educación.*<sup>7</sup>

En adición, es posible plantear –como se ha desarrollado en el capítulo II– que una educación de calidad para todos implica de una noción de inclusión que reconoce la diversidad de las personas; lo que hace imposible dar una respuesta única. *No existe un único monto de inversión unitaria que se corresponda con la diversidad de situaciones que es preciso atender.*

Es imperativo que más allá de las estimaciones de necesidades de inversión, que con valor referencial pueden realizarse a niveles agregados y que sistemáticamente muestran la necesidad de invertir más en educación, cada país desarrolle esfuerzos por determinar cuáles son los costos unitarios (por alumno) mínimos imprescindibles requeridos en diversos contextos y según diferentes necesidades, a partir de lo cual es posible estimar con mucha mayor precisión, robustez y consistencia con los principios de una educación inclusiva, las necesidades nacionales de inversión pública en educación.

EL SISTEMA DE SUBVENCIÓN POR ALUMNO ADOPTADO EN CHILE HACE VISIBLE ESTE TIPO DE PROBLEMAS Y HAN APARECIDO DE MODO RECURRENTE EN EL DEBATE PÚBLICO. POR EJEMPLO, EN EL CASO DE LA EDUCACIÓN PARA NIÑOS CON DISCAPACIDADES, LAS ASIGNACIONES SON MAYORES QUE LAS GENERALES Y SE HA INICIADO UN PROCESO DE DIFERENCIACIÓN DE LA SUBVENCIÓN EN VIRTUD DEL TIPO ESPECÍFICO DE DISCAPACIDAD.

Las mediciones relativas del esfuerzo público dan cuenta de que en 2004, los países de la región destinaron en promedio 5,0% del Producto Interno Bruto a la educación, cuando en los años 80 el promedio ascendió a 4,3% y en los 90 a 4,1%

Dado que este mayor esfuerzo relativo ocurre en circunstancias de recuperación económica, se colige que los recursos totales asignados a educación se han incrementado en términos absolutos (UNESCO, 2007). Sin embargo, se observa que este incremento en el volumen absoluto de recursos destinados a la educación ha ido acompañado de un estancamiento de la importancia relativa que la educación recibe en los recursos públicos. Es decir, el incremento en el volumen ha sido el resultado del crecimiento económico y del incremento de la recaudación *más que de una mayor prioridad asignada a la educación* (op. cit.)

¿Cuál ha sido el impacto que este incremento en los recursos ha tenido sobre el aseguramiento de la calidad de la educación para todos? Aunque no existe información comparable que sea concluyente en esta materia, sí es posible constatar un sentimiento general de desazón al respecto, el que de estar fundado implicaría también una dificultad para negociar con respaldo y solidez un mayor volumen de recursos.

Existe evidencia sobre los niveles actuales de progreso en el logro de algunas metas educativas que operacionalizan el derecho a la educación.<sup>8</sup> Ésta muestra que aún hay rezagos en aspectos fundamentales, como el acceso y la conclusión de la educación primaria y que éstos se concentran en países con menores niveles de riqueza relativa, y en ellos en los sectores de menores ingresos o habitantes de zonas rurales o pertenecientes a minorías étnicas.

6 Nótese que las pruebas de PISA son aplicadas a personas de 15 años matriculadas en un grado superior al sexto. Esto significó, en varios de los países latinoamericanos participantes la no inclusión de un segmento importante de la población que justamente está en una situación educativa menos favorable (para el detalle de la población representada véase UNESCO/OCDE 2003, o un breve análisis de los resultados en UNESCO 2007)

7 Sin embargo, esta misma información también muestra que luego de un determinado umbral -no alcanzado por los países de la región- la inversión acumulada por alumno no tendría mayores efectos en sus competencias lectoras. Así, cabría recomendar, por ejemplo, que países como Estados Unidos ¿deberían reducir su inversión por alumno a los niveles de República Checa que logra resultados medios similares con inversiones menores? Esta pregunta demuestra que *las pruebas estandarizadas sólo pueden enfocarse en algunos aspectos centrales que, por muy importantes que sean, no pueden equipararse a todo aquello que habría que identificar como calidad de la educación* (Véase la discusión al respecto en el capítulo II).

8 Para el detalle de la información más actual sobre la situación respecto de las metas, véase UNESCO, 2007.

*Lograr las metas más básicas que aseguren el derecho a una educación de calidad para todos, requiere de un incremento en el volumen absoluto de recursos asignados a la educación.* Un ejercicio referencial desarrollado por la CEPAL y la UNESCO (2005) estima que, en promedio, la región requeriría de un incremento de recursos del 16% anual hasta 2015 para lograr la universalización de la educación pre-escolar, el acceso universal a la educación primaria, un acceso de 75% a la educación secundaria y la erradicación del analfabetismo adulto. Una parte sustantiva de dicho incremento derivaría del crecimiento económico –si se mantiene la proporción del producto asignada a la educación– y una parte adicional derivaría de un incremento en la prioridad dada al sector en los presupuestos públicos.

Independientemente de dichas magnitudes, hay suficiente evidencia para argumentar que la garantía de aspectos básicos del derecho a la educación requiere niveles absolutos de inversión pública mayores a los actuales. Una estimación más ajustada de los costos sugiere la necesidad de contar, como se anotó, con esfuerzos nacionales para determinar los costos diferenciados que den cuenta de la diversidad.

Por esto, una pregunta fundamental es: ¿cómo elevar el volumen de recursos públicos destinados a la educación?

### 1.1. Hacia un nuevo pacto fiscal que brinde condiciones para el pleno ejercicio de los derechos de las personas

El Estado no es una fuente de recursos, sino un espacio institucional que canaliza los aportes que la propia sociedad hace para contar con un orden social dado. Estos aportes se capturan mediante un sistema tributario (una estructura y administración tributarias) y se canalizan por mecanismos de gasto. El rol del Estado se ejerce a través de ambos instrumentos básicos de la política fiscal, y los dos tienen impactos sobre las condiciones de vida de las personas.

La acción pública se sustenta en el aporte financiero de las propias personas, que está en la base de la profunda imbricación que tienen los sistemas tributarios con la condición ciudadana de las personas.<sup>9</sup>

La fuente principal de recursos que sustenta la acción pública es y ha de serlo, el aporte ciudadano a través de los sistemas tributarios. Por lo mismo, es preciso revisar en qué medida este aporte es suficiente para las tareas que tienen que abordarse desde la acción pública.

Como señala la CEPAL (1998), la crisis de la deuda en los años 80 suscitó una serie de ajustes y reorientaciones en los modelos de desarrollo de la región, lo que tuvo implicancias sobre el rol asignado al Estado y a las políticas fiscales. Así, se pasó de una situación en la que las políticas fiscales solían ser motivo de desajustes y crisis, a una situación de progresos significativos.

Para la mayoría de los países, (las finanzas públicas) ya no constituyen causa de desequilibrio y, más aún, contribuyen a fortalecer la estabilidad macroeconómica. De hecho, la magnitud del ajuste fiscal llevado a cabo en la región y la brevedad del lapso en que ello se ha conseguido constituyen un hecho sobresaliente. Por lo mismo, se trata de un factor principal de la actual estabilidad macroeconómica, inédita en varias décadas, y del buen desempeño relativo de la región (op. cit., pág. 8).

Empero, esta situación no está exenta de dificultades, las mismas que se vinculan con asegurar la robustez de las finanzas públicas mediante un claro acuerdo o "pacto fiscal" que legitime el rol del Estado y, por consiguiente, permita lograr consensos sobre:

<sup>9</sup> *No taxation without representation* fue una consigna clave de la independencia norteamericana. En 1927 un magistrado supremo (Oliver Wendell Holmes Jr.) acuñó la frase que opera como emblema de la acción fiscal: *Taxes are the price we pay for a civilized society.*

(...) la cuantía de los recursos que debe manejar el Estado, de dónde deben surgir los mismos y cuáles deben ser las reglas para su asignación y utilización. (...) un acuerdo político explícito o implícito de los distintos sectores sociales sobre qué debe hacer el Estado, ayuda a legitimar el nivel, composición y tendencia del gasto público y de la carga tributaria necesaria para su financiamiento (op. cit., pág. 9).

Uno de los elementos clave del debate sobre el modelo de desarrollo que, en definitiva, establece el marco en el que se define la política fiscal, tiene que ver con que el desarrollo no es sinónimo de crecimiento económico, sino que también implica equidad en el pleno ejercicio de los derechos inalienables de las personas y con que la promoción de dicha equidad es una tarea pública por excelencia.

(...) el pacto fiscal resulta incompleto e insatisfactorio si ese papel se omite, se descuida o se cumple insuficientemente. Aquí resultan de importancia tareas de promoción de la igualdad de oportunidades, con sus expresiones, por ejemplo, en el ámbito de la educación, la salud y el empleo, y tareas de protección a poblaciones vulnerables; y no puede quedar descuidada la equidad con que se recauden los recursos que el Fisco emplea para éstas y para sus demás tareas (op. cit., pág. 11).

Al mismo tiempo, la comparación entre el tamaño de los ingresos públicos de la región y el resto del mundo, muestra que es “claramente inferior al de la OCDE y al de las economías asiáticas.” (op. cit pág. 14). Mientras el accionar del Estado se financia fundamentalmente con un aporte tributario de la sociedad que oscila alrededor del 15% del PIB en América Latina y 27% en el Caribe, este valor asciende a 29% en los países de la OCDE (en ambos, casos excluyendo contribuciones sociales) “Estas comparaciones muestran también las grandes potencialidades para aumentar la tributación en muchos países, particularmente de América Latina, sin afectar su competitividad.” (Loc. cit.).

Debe considerarse, además, que la recaudación tributaria en la región se basa principalmente en tributos indirectos. Si bien su potencial efecto regresivo puede no hacerse efectivo,<sup>10</sup> el efecto progresivo de una mayor tributación directa es incuestionable y necesario.<sup>11</sup>

Asimismo, se ha revelado como insuficiente las estrategias basadas exclusivamente en el crecimiento económico para la reducción de la pobreza, por lo que las políticas sociales no pueden renunciar a impulsar el desarrollo de políticas redistributivas que resultan mucho más eficaces en, por ejemplo, la reducción de la indigencia, que sólo descansar en el crecimiento (CEPAL, IPEA y PNUD, 2003, pág. 50) Evidentemente, esto no se ha de traducir en sustituir una idea por otra exponiendo todo el progreso logrado por la región en términos de estabilidad y crecimiento, sino en poner en tela de juicio la asunción dogmática de la imposibilidad de modificar los esquemas fiscales actuales en favor de una reflexión sensible a las necesidades de los ciudadanos, máxime cuando la persistencia de la exclusión y la desigualdad también comprometen la viabilidad democrática y el desarrollo de las sociedades latinoamericanas y caribeñas (véase capítulo I).

Es importante que cualquier propuesta de elevación de la presión tributaria a efectos de hacer posible que el Estado cumpla su rol de garante del derecho a la educación, se desarrolle en el marco de los principios básicos que han permitido la actual estabilidad de las finanzas públicas. Tributos con destinos específicos (contribuciones) y que gravan un número limitado

10 Si se toma en cuenta la existencia de importantes volúmenes de exoneraciones a bienes de consumo masivo, así como la manera como se distribuye el propio valor agregado.

11 Aunque debe considerarse su impacto neto en la inversión (porque el aumento de los ingresos de la población puede impactar positivamente sobre ésta), como también las dificultades de administración y de costos de cumplimiento implicadas en tributos de mayor complejidad, que pueden repercutir negativamente sobre los niveles totales de recaudación.

de actividades económicas, pueden crear distorsiones no deseables cuyos efectos impactan negativamente a todos, a menos que tengan un propósito muy puntual y, por lo mismo, una duración limitada. La aplicación de tributos sobre la prestación del servicio educativo mediante aranceles (tasas) aparece como atentatoria contra el principio de gratuidad –lo que entra en conflicto con disposiciones constitucionales existentes– por lo que no es una opción deseable. Así, las propuestas han de privilegiar el incremento de la recaudación vía impuestos sobre los que hoy existe márgenes –por la existencia de evasión, elusión o tasas susceptibles de ser revisadas–<sup>12</sup> y, simultáneamente, la mayor participación relativa del sector en el presupuesto público.

## 1.2. La contribución del sector privado

Siendo la garantía del derecho a la educación –como en el caso de cualquier otro derecho humano fundamental– un asunto de interés público, cabe preguntarse por el rol que agentes no estatales pueden jugar en esta esfera en relación con la provisión de recursos financieros.

Una primera área de contribuciones privadas a la educación es el aporte directo de las familias. Este es un fenómeno extendido y poco estudiado en la región, por que el financiamiento público actual cubre aspectos muy básicos y usualmente insuficientes en la prestación de los servicios, por lo que las familias, si bien no están obligadas al pago de aranceles en las instituciones públicas, incurrir en un conjunto adicional de erogaciones económicas que hace de la gratuidad de la educación una entelequia y tiene impactos no deseados sobre la equidad.

Las limitaciones presupuestales actuales devienen en que el aporte público a la educación escasamente alcance para la provisión de docentes y espacios físicos (aunque no sea el caso en algunas situaciones particulares), por lo que las familias mediante aportes monetarios o en trabajo, afrontan un conjunto de costos de la escuela y otros costos asociados a la asistencia escolar. Tanto el pago de servicios como de insumos, y la construcción o reparación de mobiliario escolar, son áreas que de modo lamentable se han convertido en terrenos usuales de contribuciones familiares. Tal es el caso también de la provisión de profesores especializados (segundo idioma, computación) y equipamiento para dicho fin. Estos aportes pueden obedecer o no a espacios regulados de la acción, lo que introduce consideraciones adicionales sobre su legitimidad y sobre la potencial existencia de situaciones irregulares.

Estos aportes, a veces exacerbados por políticas de descentralización que, al tiempo de sumir a la escuela en el abandono, la han facultado para la obtención de recursos desde su comunidad, terminan introduciendo un sesgo inaceptable en la provisión pública de educación: los servicios prestados terminan siendo proporcionales a la capacidad económica de las familias que una institución atiende, lo cual implica que, finalmente, las instituciones contarán con más o menos recursos mimetizando las desigualdades económicas del país, convirtiéndose en agentes de reproducción de las desigualdades, es decir, negando la propia naturaleza de la educación como derecho.

Aunque se sabe que el aporte de las familias a la educación es de una importante magnitud en la región, especialmente en la educación terciaria, no hay un cuerpo comparable de estimaciones sobre su incidencia en el financiamiento actual de las escuelas públicas ni de sus potenciales impactos sobre la equidad.

Una segunda opción de aporte privado consiste en la ampliación de la matrícula privada pagada por las familias. Se argumenta que ésta permitiría liberar recursos públicos hoy destinados a brindar el servicio a familias que podrían optar por pagar. Sin embargo, la estructura de ingresos vigente en la región indicaría que los márgenes para este incremento serían muy limitados y, de modo más significativo, esto implicaría propender a una reducción

---

12 Como es el caso de las tasas marginales superiores del impuesto a la renta de empresas y personas.

de la gratuidad consustancial al derecho –al menos en la educación obligatoria– y fomentaría la segmentación social de la educación, limitando aún más las posibilidades de que las escuelas públicas sean espacios de encuentro de sectores sociales.

Un tercer canal de aporte privado está dado por acciones vinculadas con lo que ha venido en denominarse “Responsabilidad Social Empresarial” (RSE). Considerando que el sector empresarial es un beneficiario directo de la educación, dado el efecto que ésta tiene en términos de la elevación de la preparación y productividad de las personas, así como en la consolidación de situaciones de estabilidad democrática, no es de sorprender que un conjunto importante de empresas promuevan acciones de este tipo y que, junto con los estados financieros, se cuente con un Reporte Social Empresarial como forma de rendición de cuentas ante los propietarios sobre el desempeño de las empresas también en este terreno.

Esta es un área de oportunidades que es necesario impulsar por la propia salud cívica y cohesión de la sociedad. Sin embargo, es menester plantear dos limitaciones a tener en cuenta:

La primera tiene que ver con el volumen y naturaleza de los recursos que en este ámbito pueden movilizarse. Dado el tamaño y la magnitud de las tareas que enfrenta la acción pública en educación, el aporte privado directo de las empresas difícilmente puede representar proporciones elevadas del gasto total, sin olvidar que es un aporte variable en función de la dinámica económica general y sus efectos directos sobre aportantes específicos. Estos recursos no pueden ser vistos como una posible solución a las falencias actuales en el aporte que la comunidad nacional hace a través del sistema tributario, sino como un complemento de éste que puede tener impactos muy significativos en acciones puntuales de cierre de brechas o déficits educativos acumulados (por ejemplo, una acción masiva de alfabetización de adultos), o como palanca para generar cambios, en tanto el grueso de la acción pública financiada con el aporte tributario sea consistente con dicho esfuerzo.

Una segunda restricción se vincula con la manera como se da el aporte. Los aportes directos a las instituciones educativas son una oportunidad de primer orden en este terreno. Sin embargo, esto puede tener efectos no deseables sobre la equidad educativa. En efecto, instituciones educativas ubicadas en zonas de concentración de actividades económicas pueden tener acceso a mayores aportes empresariales que aquellas ubicadas en zonas pobres o de población dispersa donde, además, la visibilidad de estas acciones es menor.

Un rol central del Estado consiste en asegurar que las escuelas públicas brinden servicios que sean proporcionales con las necesidades de las personas, y no con su capacidad económica. Es un imperativo que la canalización de recursos empresariales a la educación cuente también con mecanismos de compensación que eviten que las escuelas que atienden a estudiantes de familias con mejores condiciones económicas cuenten aún con mayores recursos, agudizando las desigualdades y las brechas educativas.

Finalmente, debe considerarse que los aportes privados son de mucha importancia para reforzar la idea de que la salvaguarda del derecho a la educación es un asunto de interés público y que, por lo mismo, implica a todos. Pero que debe ir acompañada de mecanismos de control y compensación que prevengan sus efectos no deseados sobre la equidad.

### **1.3. Fuentes externas: endeudamiento, canje de deuda y cooperación**

Los recursos de origen externo son una fuente importante en la que han descansado muchos esfuerzos nacionales de reforma educativa, en especial algunas donaciones y los recursos originados en operaciones de endeudamiento con la banca multilateral. Sin embargo, el grueso de estos recursos representa en la región entre 2% y 3% del gasto total en educación, y la probabilidad de incrementos significativos es muy limitada, dada la menor prioridad relativa de la región en la agenda del desarrollo mundial (CEPAL y UNESCO, 2005, pág. 62).

En este terreno es necesario explorar en cada caso cuáles son los márgenes que la capacidad de endeudamiento de cada país permite, porque el profuso recurso a esta fuente, que en última instancia también es pagada por los contribuyentes, puede haber comprometido dichos márgenes.

Alternativamente, mecanismos de reconversión o canje de deuda por educación están siendo explorados en la región. Su principal importancia radica en el peso relativo que el servicio de la deuda externa tiene en los presupuestos públicos y, por consiguiente, como una de las restricciones más importantes para ampliar el financiamiento público de la educación por la vía del incremento de la prioridad que éste tiene en dichos presupuestos. El servicio de la deuda externa es, en general, superior a la asignación que cada año se hace a la educación en los presupuestos públicos, de modo que reducciones en el primero pueden tener impactos importantes en el segundo de manera sostenida en el tiempo. En adición a esto, el canje propiamente dicho brindaría recursos adicionales que podrían ser usados para fines puntuales durante períodos específicos.

La cooperación de la comunidad internacional de donantes es otro espacio de búsqueda de recursos aunque está crecientemente orientada de modo prioritario hacia otras zonas geográficas. Asimismo, como señala el PNUD, en los acuerdos que se establecen los donantes suelen incluir importantes restricciones y exigencias que no todos los países están en condiciones de satisfacer y/o que pueden socavar o limitar el sentido de pertenencia nacional reforzando relaciones de poder asimétricas (PNUD, 2005, pág. 111). Los flujos de ayuda externa no son estables en el tiempo, lo que hace difícil a los gobiernos incluirlos en el desarrollo de sistemas de ingresos y gestión financiera regulares o vinculados con el mediano y largo plazo (Loc. Cit.).

Por estas razones, se aplica lo señalado a propósito de las contribuciones privadas, en el sentido de que no pueden concebirse como soluciones sostenidas frente a las limitaciones del financiamiento público, sino como un complemento que puede tener impactos significativos en acciones puntuales de cierre de brechas, déficits educativos acumulados, o como palancas para provocar cambios.

Sin embargo, como en el caso de los aportes privados, es preciso asegurar la armonización entre las acciones así financiadas y el grueso de la acción pública. Se requiere que el financiamiento público de la educación propenda de modo articulado a los mismos fines y propósitos, porque de otra manera los esfuerzos que puedan hacerse con estos recursos pueden no ser plenamente aprovechados.

Ejemplos típicos de dificultades en este terreno se vinculan, por ejemplo, al uso de recursos de endeudamiento público para reformas curriculares que permiten contar con marcos prescritos de muy buen nivel, pero cuya concreción en el aula no puede ser asegurada mediante acciones usualmente asociadas con "proyectos" específicos, mas aún, cuando dichos proyectos se concentran en la producción curricular con expertos externos que no construyen capacidades en el interior de los equipos ministeriales, y cuando las políticas sobre docentes (incluyendo tanto sus marcos regulatorios como la formación inicial y continua) pueden ir en otra dirección.

Es preciso asumir que los problemas de la educación han de ser enfrentados con el 100% de los recursos disponibles y no sólo con pequeños márgenes que, si bien brindan a las administraciones flexibilidad y visibilidad de corto plazo, sólo serán efectivas si se asegura la armonización entre estos esfuerzos y lo sustantivo del esfuerzo público.

#### 1.4. El imperativo de la eficiencia

Los problemas actuales de eficiencia de los sistemas educativos representan un doble impedimento en la tarea de contar con los recursos necesarios para asegurar el derecho a la

educación. Representan importantes magnitudes de los recursos que se desperdician cada año con efectos perversos sobre las trayectorias educativas de los estudiantes (UNESCO, 2007) y, por otra parte, deslegitiman los reclamos en favor de una mayor asignación de recursos.

La eficiencia en el manejo de los recursos públicos no es un prurito economicista, sino un imperativo que hace a la naturaleza de la acción pública y a la condición ciudadana de las personas: la gestión pública debe honrar los recursos que con esfuerzo la colectividad nacional asigna. Por su magnitud, complejidad e importancia, la siguiente sección está dedicada a este tema.

## 2. La eficiencia en el manejo de los recursos

### 2.1. ¿Cuánto se desperdicia con la repetición?

El tema de la eficiencia en la educación remite inmediatamente a la eficiencia interna del sistema educativo. La repetición significa, en términos financieros, que tanto el Estado como las familias han de volver a incurrir en un gasto hecho, porque el sistema no fue capaz de garantizar el tránsito fluido de los estudiantes.

Tradicionalmente considerada como una forma de brindar una "segunda oportunidad" a los estudiantes que "fracasan", la repetición es un argumento que presenta muchas debilidades.<sup>13</sup> No suele traducirse en que el sistema opere de una manera diferenciada con el estudiante y, por el contrario, crea o agrava situaciones de atraso que conspiran contra la prosecución y conclusión de estudios. Por esto, la repetición es crecientemente considerada como un mecanismo pedagógico inoperante que, al crear o agravar las situaciones de atraso escolar, genera problemas adicionales sin resolver ninguno (UNESCO 2007).

Según cálculos recientes de la UNESCO (op. cit.), la repetición implica, en términos agregados para la región, un desperdicio anual de recursos equivalente a 11,1 mil millones de dólares estadounidenses<sup>14</sup> distribuidos en partes casi idénticas entre la educación primaria y la educación secundaria.<sup>15</sup> Estos montos representan cerca del 10% del total de la inversión en cada uno de dichos niveles, lo que es una magnitud considerable.

Medidas directas y decididas destinadas a convertir la repetición en un evento excepcional; es decir, orientadas a que los sistemas educativos se responsabilicen de modo directo por el aseguramiento de los aprendizajes de los alumnos, no sólo son imprescindibles por su contenido pedagógico y su relación directa con el ejercicio del derecho a la educación, sino también por su potencial impacto en la reducción de la ineficiencia y el consiguiente mal uso de los recursos que los ciudadanos confían para la tarea educativa.

Convertir la repetición en un hecho excepcional es un imperativo no sólo derivado de la necesidad de prestar una adecuada atención a las necesidades de aprendizaje de las personas, sino también por sus efectos positivos en términos de la disponibilidad de recursos para emprender mayores acciones orientadas a brindar una educación de calidad para todos, y sobre la legitimidad del sistema educativo ante los ojos ciudadanos. Invertir *mejor* es un imperativo que, a su vez, permitirá invertir *más*.

### 2.2. ¿Cuánto se desperdicia por ineficiencia en la gestión?

Las ineficiencias del sistema educativo se originan en prácticas pedagógicas inadecuadas

13 Para una discusión detallada del problema véase Crahay (2006).

14 Corregidos según paridad del poder de compra (PPP) y a valores constantes de 2000.

15 Si bien los porcentajes de repetidores en la matrícula total representan una fracción mayor en la educación primaria la que, a su vez, tiene un volumen mayor de matrícula, estos factores se compensan por el hecho que los costos unitarios en educación secundaria son superiores, lo que deriva en valores totales muy próximos.

y en otros aspectos vinculados con la gestión del mismo y sobre los que, lamentablemente, se cuenta con poca evidencia para cuantificar su impacto. Por ejemplo, problemas derivados de la rigidez o interferencia de intereses ajenos al interés público en las políticas de asignación de docentes, implican no sólo tener alumnos sin maestros en unas zonas o grupos muy numerosos en otras, sino también tienen implicancias sobre una ineficiente asignación de recursos. Por ejemplo, la expansión de los centros urbanos ha implicado un nuevo mapa de la distribución espacial de la población en las ciudades y, por tanto, de la distribución de los centros educativos. En un sistema orientado exclusivamente por la garantía del derecho a la educación, esto pudo ir acompañado de una reasignación de los puestos docentes en función de la distribución de la matrícula; sin embargo, éste no siempre ha sido el caso. La movilidad de los docentes es restringida, lo que implica elevar el número de contrataciones de nuevos docentes en una proporción superior al crecimiento de la matrícula.<sup>16</sup>

Otras situaciones de clara ineficiencia se corresponden con problemas de duplicidad de funciones, estructuras organizativas paralelas (las tradicionales del ministerio y las creadas para proyectos específicos), asignaciones salariales por tareas que terminan anclándose a la persona luego de que ésta cambia de función, nuevos contratos decididos con criterios diferentes al mérito profesional y la necesidad de los estudiantes, etc.

No todas las situaciones se encuentran tipificadas, documentadas, ni su impacto cuantificado, por lo que es imposible responder a la pregunta formulada al inicio de este acápite. Sin embargo, es imprescindible que los países desarrollen esfuerzos de racionalización de gastos y puedan identificar diferentes nudos de ineficiencia en la gestión y aplicar los correctivos necesarios. Independiente de los montos, es un imperativo de la función pública y un compromiso ético ineludible.

### 2.3. ¿Cuánto se desperdicia por políticas inadecuadas?

Este es un terreno respecto del que se carece también de estimaciones financieras e, incluso, de una revisión sistemática de los desaciertos que han implicado costos para la sociedad, y respecto de los que no se ha asumido responsabilidades.

En efecto, acciones o programas aislados, pequeños o grandes proyectos, o iniciativas emblemáticas de una gestión, pero carentes de continuidad o de soporte institucional para hacerlas efectivas, son sólo instancias de compromisos financieros que afectan la disponibilidad de recursos a partir de consideraciones difícilmente sustentables y ajenas al propósito central de la acción pública en educación que suelen acarrear efectos no deseados que representan costos adicionales.

Políticas de incrementos salariales generales que buscan ceder a una presión sindical o anticiparse a ésta, suelen no ir acompañadas de medidas que permitan que este incremento de la inversión tenga impacto en las condiciones de ejercicio del derecho a la educación y, adicionalmente, suelen representar volúmenes importantes de inversión que, donde los regímenes laborales son rígidos, derivan en limitaciones financieras adicionales para políticas educativas posteriores.

### 2.4. Condiciones para la eficiencia

Con excepción de la mención cuantificada del desperdicio de recurso asociado a la repetición, se ha presentado consideraciones que ilustran que los problemas de eficiencia del sistema educativo incluyen también otros aspectos que conviene atender.

---

16 Entre 1980 y 2003, el número de docentes de educación primaria en la región fue duplicado mientras la matrícula creció en aproximadamente 30% (a partir de información de la base de datos del UIS corregido el impacto de los cambios en la clasificación internacional para el caso de Brasil). Nótese que éste es un elemento explicativo adicional para dar cuenta del deterioro de los salarios docentes.

Un avance sustantivo en la eficiencia en la gestión implica cambios en la cultura y prácticas pedagógicas asociadas a la repetición, y la creación de condiciones institucionales que prevengan otras prácticas ineficientes en ámbitos como los mencionados. Esto, en último término, se asocia con la necesidad de crear una gestión educativa que en todos los niveles del accionar público en el territorio, se caracterice por la consistencia, transparencia, rendición de cuentas y un compromiso irrestricto con el derecho a la educación como finalidad central del accionar público en este ámbito.

Crear estas condiciones institucionales pasa necesariamente por la generación de consensos y la creación de instancias de participación civil que permita que la voz de los sujetos del derecho sea la principal en los procesos de toma de decisión implicados en la asignación y uso de los recursos públicos.

De aquí la importancia de la tendencia reciente a conformar movimientos sociales en favor de la educación que, en muchos casos inspirados por las metas de la EPT, buscan contribuir al diseño de políticas educativas que respondan a las necesidades de una población que, de modo creciente, afirma sus derechos en una región que avanza en sus procesos de democratización.

### 3. Los mecanismos de asignación para una redistribución con equidad

Así como es necesario determinar el monto de recursos necesarios para que el Estado cumpla su rol de garante del derecho a la educación y asegurar la disponibilidad de dichos recursos, es imprescindible considerar otros aspectos de la dinámica institucional que hacen a la asignación y a la distribución de los recursos disponibles.

En primer término, es de gran importancia iniciar un camino de cambios en las mentalidades para pasar de una asignación de recursos financieros basada en la rigidez e inercia del sistema, a uno basado en la búsqueda de la atención de las necesidades de aprendizaje de las personas.

Esto significa iniciar un proceso de identificación de la diversidad de necesidades a las que el financiamiento ha de responder, de modo que cada uno tenga una asignación que le permita contar, al menos, con elementos mínimos imprescindibles que hagan posible y exitosa su experiencia educativa. Dichos *mínimos imprescindibles* son diversos como lo son los contextos y características de las personas, y su provisión es la única garantía de gratuidad de los servicios implicados en el ejercicio del derecho.

Tres principios deben orientar las políticas de financiamiento público de la educación:

- (i) Las necesidades educativas de las personas no son iguales y, por tanto, no pueden ser atendidas en justicia con un paquete único de servicios. *La educación debe ser diferenciada si es que pretende reconocer las particularidades de las personas; por lo tanto, el financiamiento debe ser sensible a dichas diferencias.*
- (ii) El ejercicio del derecho a la educación está mediado por condiciones sociales que, en muchos casos, limitan o simplemente evitan que una persona pueda ejercer dicho derecho. El reconocimiento de los diferentes costos indirectos y costos de oportunidad que enfrentan distintos grupos de personas son claves para asegurar el derecho a la educación. *El esfuerzo educativo debe integrarse en el marco de políticas sociales que atiendan estos aspectos y, por tanto, el financiamiento del derecho a la educación supone gastos no educativos complementarios también diferenciados.*

- (iii) No existe esquema de ingeniería social que permita que instancias centrales de gestión, sea de nivel nacional o subnacional, puedan prever toda la diversidad de situaciones, por lo que *esquemas de gestión descentralizados con altas cuotas de participación ciudadana resultan imprescindibles para atender la diversidad.*

Esto se traduce en afirmar que *los costos de una educación de calidad son distintos según distintas necesidades y características de los alumnos y contextos por lo que los imperantes esquemas de asignación planos son, desde este punto de vista, profundamente inequitativos*, de modo que es necesario avanzar hacia su modificación sustantiva.

Dada la naturaleza de la labor educativa en la que la interacción entre las personas es un elemento fundamental, la educación es una tarea intensiva en el uso de fuerza de trabajo. Esto se refleja en la proporción elevada que los salarios tienen en el total de los presupuestos públicos y, por lo tanto, postular la necesidad de revisar los esquemas actuales de asignación planos implica, en primer lugar, una revisión de las políticas y regulaciones de los salarios docentes. Revisión que ha de realizarse en el marco de políticas integrales e integradas respecto de la docencia, como se postuló en el capítulo precedente.

*Si las necesidades de los estudiantes son diversas, las habilidades y competencias requeridas de los docentes también lo son, y éstas han de tener costos diferenciados.* Por ejemplo, asegurar que estudiantes indígenas de habla vernácula que habitan en zonas rurales dispersas tengan el docente al que tienen derecho, puede implicar condiciones de trabajo -como por ejemplo provisión de vivienda-, fuera de lugar en zonas urbanas. Del mismo modo, el conocimiento de la lengua vernácula es una habilidad adicional no requerida en otros contextos y que, por consiguiente, puede ameritar una retribución económica directa diferenciada.

Este tipo de consideraciones no se condice con regulaciones vigentes que definen los salarios y carreras docentes de un modo que no necesariamente es compatible con el interés público. Por ejemplo, en algunos casos se postula que el inicio de la carrera debe darse en escuelas rurales, lo que conlleva que sean los docentes menos experimentados los que atiendan a dicha población. Esto no necesariamente es un error pero no se sustenta en la búsqueda de una adecuada provisión, sino que castiga a las poblaciones rurales dando la señal que un docente debe aspirar a un trabajo en otra área y que su paso por la escuela rural sólo se corresponde con una obligación para iniciar su carrera. Si a esto se añade que hay regulaciones que asignan un mayor salario a docentes que laboran en escuelas con mayor número de matriculados (independiente del tamaño de cada sección o grupo) el castigo a las pequeñas escuelas rurales se incrementa haciéndose más atractivo trabajar en escuelas de mayor tamaño usualmente ubicadas en centros urbanos.

*Todo lo anterior no hace sino ilustrar que las políticas de financiamiento educativo tienen una función redistributiva esencial y que sistemas de asignación insensibles a las diferencias subvierten el derecho a la educación por ser inequitativos.*

En adición, es menester considerar que la definición de las asignaciones financieras a la educación pasa por un conjunto de negociaciones entre actores de dentro y fuera del sistema educativo. Considerar estos aspectos resulta de capital importancia para abordar el tema.

### **3.1. La asignación de prioridades entre sectores**

Una primera arena de negociaciones se vincula con la prioridad relativa que se asigna a cada uno de los sectores y compromisos estatales en los presupuestos públicos.

En este terreno, las crisis fiscales y de la deuda -que caracterizaron la década de los ochenta y que han estado en la base de las políticas de ajuste, estabilización y del propio modelo de desarrollo económico vigente-, han devenido en el establecimiento de una pauta básica en las finanzas públicas, que parte del saneamiento de un número reducido de cuentas

básicas -principalmente vinculadas con el cierre de déficits y a los compromisos derivados del endeudamiento público internacional- para luego distribuir el *saldo*, entre los diferentes sectores.

Si bien este procedimiento ha permitido niveles importantes de sanidad en las finanzas públicas, no es menos cierto que establece una jerarquía entre distintos destinos de la inversión pública en la que los roles centrales del Estado parecen verse menoscabados. Del mismo modo, debe tomarse en cuenta que en un número significativo de países la deuda pública incluye montos no despreciables de deuda privada avalada por el Estado, lo que podría ser un argumento poderoso en favor del nuevo pacto fiscal aquí sugerido.

Dado el saldo, las asignaciones entre sectores parecen estar marcadas por un fuerte conservadurismo que lleva a una pauta que asigna en función de dos criterios básicos: los compromisos financieros no modificables (como los salarios) y la participación previa en el presupuesto. Así, las fracciones del presupuesto que se asignan a la educación se han estancado en porcentajes que oscilan, según países, entre el 15% y el 20% del gasto público total, sin que se haya registrado ningún evento dramático de priorización que haya implicado, por ejemplo, una reducción drástica de gastos de “defensa” en favor de la educación.

Esto está estrechamente vinculado con la valoración social que se le asigna a las diferentes tareas a cargo del sector público. No se ha podido ver, salvo excepcionalmente en casos de foros o acuerdos ciudadanos por la educación, corrientes de opinión en favor de un incremento de la prioridad dada al sector, lo que se ve dificultado por los problemas de eficiencia del mismo.

*Ganar en prioridad en la asignación del gasto público supone, entonces, la generación de amplios consensos nacionales y evidencias certeras de la capacidad del sector para mejorar su desempeño actual.*

### **3.2. Las asignaciones intra-sectoriales entre niveles y modalidades educativos**

Una segunda esfera de negociaciones se vincula con la importancia relativa que se asigna a los diferentes niveles y modalidades a través de los que opera el sector. En este terreno destaca el hecho que las instituciones de educación terciaria perciban una asignación presupuestal que oscila entre 17% y 19% del total del presupuesto del sector. La autonomía con la que estas instituciones suelen contar torna muy difícil las negociaciones. Mecanismos alternativos de financiamiento de la educación terciaria, como los créditos blandos avalados por el Estado, podrían permitir una reasignación de recursos hacia otros niveles.

La educación primaria y la educación secundaria suelen captar alrededor del 60% de los presupuestos, lo cual se explica fundamentalmente por su volumen absoluto, ya que los costos unitarios tienden a ser muy inferiores a los registrados en la educación terciaria.

La educación pre-escolar percibe asignaciones de alrededor del 5% del presupuesto total, excepto en Cuba donde se aproxima al 10% con una pequeña variabilidad entre países.<sup>17</sup>

En adición, evidencia no sistemática sugiere que las modalidades educativas destinadas a la población adulta, población con necesidades educativas especiales u otros colectivos, tienen asignaciones menores o marginales que no necesariamente garantizan que puedan operar exitosamente para enfrentar desafíos que, con costos diferentes, son en varios países de una magnitud importante.

Cabe reflexionar acerca del limitado nivel de flexibilidad presente para la reasignación de recursos entre niveles y modalidades educativos. Dicha rigidez se corresponde tanto con

---

<sup>17</sup> Esta información ha sido tomada de la base de datos internacional del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), Montreal.

el peso “inercial” de lo existente como con restricciones regulatorias y de mecanismos de asignación -principalmente vinculadas con el tema docente- que, por ejemplo, se traducen en que a pesar de los empeños destinados a la ampliación de la educación pre-escolar, esto no se traduce en una mayor prioridad presupuestaria.

### 3.3. Salarios y contrataciones docentes

El tema de mayor peso absoluto y relativo en el financiamiento educativo es la contratación y pago de remuneraciones docentes. Ésta, además, es un área de conflictividad (véase el tratamiento específico en el capítulo precedente) y de compromiso de las capacidades institucionales del sector educación.

Es posible constatar que estos temas han sido abordados en contextos de profunda debilidad institucional del Estado, con el consiguiente riesgo de una inadecuada salvaguarda del interés público. Así, gobierno y gremio operando como “comprador” y “vendedor” han concordado decisiones a partir de sus propias fortalezas y debilidades, capacidades y voluntades de negociación y presión, así como limitantes externos. Consideraciones como las restricciones fiscales impuestas sobre el sector o la voluntad de contratación ilimitada en puestos que ofrecen bajas remuneraciones, pero alta seguridad -en contextos generales de precariedad del trabajo remunerado-, parecen haber sido los determinantes principales del resultado de estas negociaciones.

De este modo, se tiene resultados como el mencionado crecimiento de la contratación de docentes en educación primaria a un ritmo muy superior al incremento de la matrícula -con el consiguiente deterioro de los salarios y las concomitantes restricciones respecto de las posibilidades de asignar recursos a otros niveles o programas educativos- o la tendencia a hacer de todo el servicio civil involucrado en la gestión educativa un área de acceso prioritario a docentes descuidando la importancia de contar con otro tipo de profesionales para ello.

Al mismo tiempo, la lógica de la negociación única tiende a privilegiar criterios como la uniformidad en los salarios o mayores bonificaciones en contextos más “deseables” (aún más atractivos dados estos beneficios) que terminan castigando precisamente a quienes más necesitan de la educación.

Los principios vinculados con la garantía del derecho y la apropiada atención a la equidad habrían de regir estas negociaciones para buscar una educación de calidad para todos, lo que, eventualmente, implicaría otros mecanismos, espacios y niveles de negociación con mayor (o alguna) participación de los sujetos del derecho.

La falta de flexibilidad en los regímenes laborales aunada al volumen de contratos, significa también que el manejo del financiamiento público termina con escasos márgenes de operación o de libertad, de donde se refuerza la tentación de hacer que las políticas descansen sobre fracciones marginales del presupuesto, en vez de pugnar para que el grueso del presupuesto, incluido el destinado al pago de salarios, se alinee con los objetivos nacionales y el interés público.

Dos elementos más requieren ser tomados en cuenta para contar con una mirada compleja de los elementos críticos que se vinculan con la asignación y redistribución de los recursos. El primero se relaciona a qué es lo que financia y el segundo da cuenta de una coyuntura histórica de particular importancia para la región como espacio de oportunidades para enfrentar exitosamente los desafíos educativos presentes.

### 3.4. Financiamiento de la oferta y de la demanda

La forma usual de financiamiento educativo ha consistido de modo primario en lo que en el debate actual se conoce como “financiamiento a la oferta”; es decir, los recursos son provistos y solventados por las autoridades en función de parámetros físicos, organizacionales y/o administrativos que definen la dotación de personal en cada institución educativa.

Esto plantea básicamente dos dificultades:

- (i) Puede promover un enfoque de provisión única de paquetes tecnológicos y regulación que, además, no siempre se cumple (como las normas acerca del tamaño de los grupos o secciones que se quebranta hacia ambos límites), y
- (ii) En un sector donde el grueso de los recursos se destina a contratos de personal hace que los reclamos por eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos se perciba como una eventual prescindencia de docentes lo que, usualmente, aparece como un tema tabú cuando debería ser una discusión central que aborda la necesidad de aprovechar al máximo los recursos disponibles.

Existe una fuerte tendencia a plantear la necesidad de modificar los esquemas de asignación, minimizando la oferta educativa provista de modo directo por el Estado, en favor de una oferta educativa subvencionada por el Estado, pero gestionada por agentes privados en aras de una supuesta mayor eficiencia en la gestión.

Siendo cierto que la acción pública no ha de ser identificada de modo exclusivo con la acción estatal y que agentes no estatales pueden y de hecho juegan roles de significación en la provisión de servicios educativos, la subvención basada en la demanda mediante operadores no estatales debe ser desarrollada con mecanismos de regulación, supervisión y control, que prevengan que el interés privado pueda devenir en barreras o distorsiones en el ejercicio del derecho a la educación. Así, por ejemplo, cuando la subvención va acompañada de mecanismos censales de evaluación de la “calidad” (mediciones de logros académicos) los gestores privados pueden verse incentivados a excluir o “seleccionar” a quienes se admite de modo que sólo cuenten con estudiantes que les aseguren mejores resultados en tales evaluaciones. Dado que los resultados están fuertemente asociados con el nivel socioeconómico de las familias, es clara la dirección y el contenido discriminatorio de este potencial sesgo.<sup>18</sup>

### 3.5. La dinámica demográfica como ventana de oportunidad

Los sistemas educativos lograron su expansión hasta los niveles actuales en momentos diferentes con relación a los procesos de transición demográfica. En la expansión de la educación primaria, en particular, se ha verificado en décadas en las que la población en edad escolar crecía a ritmos muy elevados, lo que implicó esfuerzos nacionales de una colosal magnitud que se sustentaron en la acción pública por vía estatal y en iniciativas no estatales.

Ahora, la situación es radicalmente diferente y esto crea una importante ventana de oportunidad para enfrentar los desafíos. En los países en los que se ha logrado niveles de acceso y conclusión de la educación primaria próximos a la universalidad y en los que se han ido subsanando problemas seculares de atraso escolar asociados con la repetición, la matrícula de este nivel ha tendido a estancarse y muestra tasas de crecimiento negativas.

Esta situación implica una oportunidad significativa, pues el descenso de la matrícula en educación primaria puede traducirse en la liberación de recursos para atender la mejora de

---

18 Dada esta correlación se puede constatar el potencial efecto pernicioso de exagerar los resultados en las evoluciones como los supremos indicadores de “calidad”. En efecto, las tablas que posicionan a las escuelas (rankings) suelen en verdad ordenarlas según el nivel socio-económico de los alumnos; así, las “mejores” escuelas son potencialmente aquéllas que discriminan más a la población que puede acceder a ellas.

los servicios del mismo nivel, mediante la dotación de los apoyos requeridos para desarrollar una educación inclusiva y la expansión de servicios educativos destinados a personas en otros tramos de edad, sea en el nivel pre-primario, secundario, o para jóvenes y adultos.

Sin embargo, el descenso en la matrícula puede no ser una ventaja que se aproveche si no se superan restricciones burocráticas, legales y de cultura organizacional vigentes. Por ejemplo, varios sistemas de información han logrado identificar sobre-reportes de matrícula orientados a "proteger" puestos de trabajo. Al mismo tiempo, la rigidez en las regulaciones existentes no necesariamente permite que los docentes que se desempeñan en la educación primaria se conviertan en equipos pedagógicos de apoyo o en docentes de otros niveles o modalidades educativas.

#### 4. Los niveles de gestión

Un cuarto elemento crítico vinculado con las políticas de financiamiento se relaciona con las estructuras de gestión educativa. La atención a la diversidad imbricada en la garantía del derecho, supone un alto nivel de flexibilidad y capacidad de decisión en los niveles de gestión más próximos a los contextos en los que suceden los procesos de enseñanza-aprendizaje. En este sentido, esquemas de gestión centralizados, que no dejan espacios para la flexibilidad, están condenados a operar con muchas limitaciones y a entorpecer la labor que en el plano local podrían desarrollar los actores si sus capacidades e iniciativas contasen con un marco institucional que las estimule y las requiera como requisito de su acción.

Esto obliga a someter a una revisión crítica los actuales esquemas de gestión que retienen en instancias centralizadas de nivel nacional o subnacional la mayor parte de las decisiones que afectan de modo directo el quehacer de las instituciones educativas. Asimismo, los progresos observados en aspectos como la normativa sobre adaptabilidad del currículo (UNESCO, 2007) no necesariamente se han visto acompañados de la existencia de mecanismos de apoyo y de dotación de facultades que permitan a los actores desempeñarse eficazmente en estos ámbitos en el plano local.

La delegación de facultades a las instituciones educativas que, más bien, debería ser llamada *devolución* de facultades hacia los propios ciudadanos operando en sus contextos locales, suele estar restringida a aspectos poco sustantivos del proceso o que siendo sustantivos se ven imposibilitados de mayor concreción por restricciones en otros elementos clave. Esto, finalmente, mina la credibilidad de los procesos de *empoderamiento* de las escuelas y refuerza las tendencias a la recentralización de tareas.

Las tensiones entre lo que han de ser tareas propias del nivel central e intermedio y las responsabilidades propias de las instituciones educativas, requiere una solución balanceada que honre los propios principios democráticos, reservando para el nivel central e intermedio todas las tareas que permitan potenciar la iniciativa, creatividad y fortaleza del nivel local. Como todos los sistemas humanos, los educativos son complejos y capaces de hacer emerger sus propios y espontáneos ordenamientos a partir del accionar de una miríada de actores con sus particulares y legítimos intereses, visiones, experiencias y necesidades. La tendencia a verlos como aparatos de ingeniería que requieren de una inteligencia única que los ordene y categorice para una mejor operación, choca con la propia naturaleza de los procesos humanos y deviene justamente en innumerables consecuencias no buscadas o perversas, que hacen aún más problemática la situación que se desea enfrentar.

Un aspecto central de las políticas de financiamiento educativo está dado por la búsqueda del mejor equilibrio entre las facultades de los diferentes niveles, de modo que aquellos más próximos a los espacios en los que se da el proceso de enseñanza-aprendizaje sean habilitados

para tomar decisiones centrales que permitan un ajuste efectivo de la dotación de recursos a la diversidad y aquellos menos próximos tengan la responsabilidad de diseñar su acción en armonía con la dinámica local y en salvaguarda del interés público.

### Tres nudos y tres oportunidades: avanzar hacia los consensos clave para asegurar un financiamiento y gestión de los recursos adecuados a las necesidades.

A guisa de reflexión final, es posible identificar tres terrenos de acción que comprometen y harían posible dar pasos sustantivos hacia un financiamiento público de la educación acorde con las necesidades de las personas. Es decir, tres áreas en las que se requiere de una decidida voluntad política de intervención y de generación de acuerdos que permitan remover trabas existentes y crear condiciones para el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad en la región.

**El primer terreno es el vinculado con la disponibilidad de recursos públicos.** Como se anticipó, un nuevo pacto fiscal que perfeccione los acuerdos que han llevado al saneamiento de las finanzas públicas es impostergable. La privación de los derechos humanos fundamentales de las personas es una deuda social de una magnitud incluso mayor a las obligaciones financieras que la región ha sabido cumplir en los últimos lustros y, sin embargo, no es honrada de la misma manera.

La privación y violación de derechos fundamentales como la educación es inadmisibles y, por lo mismo, la acción pública, que debe su existencia justamente a la salvaguarda del interés público, debe encarar los rezagos educativos. Asegurar la provisión de un financiamiento público suficiente para este fin es insoslayable.

Esto requiere de diversos esfuerzos identificados en este capítulo, entre los que destacan la necesidad de reforzar los elementos redistributivos de las políticas fiscales, tanto los ingresos como los gastos, y asegurar niveles elevados de eficiencia en la ejecución presupuestal en el sector educación. *Gastar más y mejor es un imperativo actual y de cara al futuro.*

El rol redistributivo de la política fiscal no puede seguir desdeñado por temores o dogmas que inmovilizan la acción política. Esto, sin embargo, debe ser enfrentado reconociendo la necesidad de salvaguardar con cautela la salud fiscal alcanzada. Sólo será posible mediante la generación de consensos nacionales por la educación que hagan legítimas las propuestas de incremento de la recaudación tributaria y de mayor asignación absoluta y relativa al sector.

La ineficiencia existente no sólo es un elemento que conspira contra el ejercicio del derecho, al afectar negativamente las trayectorias educativas de los estudiantes, sino que deslegitima -con justa razón- los intentos por incrementar la participación relativa del sector educación en los presupuestos públicos.

Esto implica la necesidad de que las autoridades educativas hagan esfuerzos sistemáticos por determinar los costos efectivos para garantizar el derecho a la educación de calidad en una gran diversidad de situaciones. Contar con información sólida en este terreno es una vía para negociar recursos adicionales y crear acuerdos que legitimen lo anterior. De esta manera, se podrá avanzar en romper las lógicas de asignación basadas en comportamientos históricos o "crecimientos vegetativos" y de asignaciones planas que tienen consecuencias funestas sobre la equidad.

**El segundo terreno se vincula con las políticas sobre docentes** orientadas a garantizar el derecho a la educación. La débil o inexistente presencia del interés público en la negociación de los diversos aspectos que definen las políticas sobre docentes, requiere ser

subsana mediante la creación de consensos nacionales por la educación que permitan revisar las políticas y regulaciones de la profesión docente, de modo que puedan ser redefinidas en el marco de una preocupación por el derecho a la educación y, por supuesto, al trabajo digno de parte de los maestros.

Flexibilidad para reasignación de plazas, pagos diferenciados, estricta meritocracia en la contratación y promoción, responsabilidad por los resultados, evaluaciones regulares del desempeño que se traduzcan en insumos para las acciones de formación y apoyo, así como en decisiones sobre la carrera profesional, incluyendo promociones y retiros, son algunos de los elementos a considerar en una política integral, tal como se ha planteado en el capítulo precedente.

Sin embargo, cabe aquí destacar las implicancias financieras de los asuntos docentes en un sector profundamente intensivo en fuerza de trabajo. *Salarios y condiciones de trabajo y carrera dignos para desempeños profesionales dignos* que efectivamente garanticen el derecho a una educación de calidad, es el tipo de consideraciones que debe primar en la formulación y ejecución de políticas sobre docentes. *El mero interés corporativo que se traduce en rigidez, constreñimientos, prebendas y ventajas, no tiene lugar en un ámbito consagrado al interés público.* Esto sólo es posible con la participación ciudadana y la generación de acuerdos sociales que con seguridad serán respaldados por los docentes que cuenten con altos niveles de profesionalismo y profesionalidad.

**El tercer terreno se refiere a la integración y armonización de los esfuerzos de los sectores y sujetos involucrados en la acción pública** en el ámbito de la educación. Éste compromete la acción pública en general para hacerla más efectiva. La acción de los diversos sectores del Estado, en especial aquellos responsables de las políticas sociales, ha de integrarse para que se maximice el impacto de los recursos y se aseguren enfoques consistentes que brinden a la población indicios claros de que el interés público está siendo servido adecuadamente. Políticas de alimentación, salud y bienestar requieren de mayores esfuerzos de convergencia con las de educación.

De la misma manera la participación de agentes privados en la esfera de lo público vinculado con la educación, requiere de esfuerzos estatales para asegurar que sean convergentes con las políticas nacionales y se anticipen probables efectos no deseados de dicha participación.

En ambos casos, la participación civil en los ámbitos locales es de primordial importancia junto con los esfuerzos de supervisión, regulación y apoyo que corresponden a las instancias públicas centrales.

Lograr avances sustantivos en estas tres áreas permitirá obtener progresos sustantivos en el ámbito del financiamiento educativo, brindando mejores condiciones para que la acción pública honre sus obligaciones con relación a este espacio central de la vida, dignidad y posibilidades de desarrollo integral de toda la región.

## CAPÍTULO V

### RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

#### Atributos básicos de las políticas educativas destinadas a garantizar el derecho a una educación de calidad para todos

Este capítulo presenta orientaciones de políticas acordes con las reflexiones, contenidas en los apartados anteriores y los desafíos identificados en el informe de seguimiento que acompaña este volumen (UNESCO, 2007a), las que se enfocan en algunos aspectos cruciales que los Estados han de tener en cuenta para asumir a cabalidad su responsabilidad de ser garantes del derecho a la educación para toda la población.

Estas recomendaciones pretenden asegurar la consistencia entre los principios y focos estratégicos del PRELAC, acordados por los ministros de Educación de la región, y los enfoques conceptuales expuestos. Abordan elementos que cruzan el sistema educativo en sus diferentes planos y niveles, tanto aspectos generales de la política nacional, como aquellos relacionados con las transformaciones institucionales requeridas, con particular atención en la dinámica escolar.

Las recomendaciones parten de la convicción que las políticas son, en último término, prácticas humanas, por lo que la comprensión de los fenómenos sociales como estructuras creadas y modificadas mediante las acciones de los sujetos es un supuesto primordial. *Las personas no se limitan a ejecutar roles previamente establecidos, sino que los crean o modifican a través de sus actos* basados en el conocimiento que tienen de la realidad, las reglas y recursos a su disposición, y su poder para impactar sobre el entorno. Por esta razón, muchos de los esfuerzos destinados a modificar “insumos” o “estructuras” se han mostrado insuficientes para transformar las prácticas pedagógicas y lograr más y mejores aprendizajes.

Para que las políticas educativas sean efectivas en garantizar el derecho a una educación de calidad para todos, éstas deben reunir algunos atributos cuya escasa presencia, en muchos casos, ha limitado el alcance de los esfuerzos desarrollados por los países en los últimos años.

- (i) Se requiere, en primer lugar, que las políticas educativas sean **políticas de Estado socialmente concertadas a partir de la puesta en marcha de procesos efectivos de participación**. Este primer atributo se vincula con la fragilidad institucional que caracteriza a muchos países y que, en definitiva, limita la continuidad de los esfuerzos con los consiguientes problemas de desorientación, de mensajes contradictorios e ineficiencias. Políticas efectivas en el terreno de la educación necesitan ser sostenidas en el tiempo por un aparato institucional poco dependiente del cambio de las personas que circunstancialmente están a cargo de conducirlo. La solidez institucional no se decreta, sino que se construye a partir del único sustento sólido posible: el acuerdo informado, comprometido y sostenido de las personas en su condición de ciudadanos. La solidez institucional se funda en el desarrollo de la ciudadanía y éste es un desafío de primer orden en la región y del que la educación no sólo ha de beneficiarse, sino respecto al cual tiene un rol importante que jugar.

La formación de personas con valores propios de la convivencia democrática que definen la condición ciudadana de sujetos libres, y por tanto responsables, con un conjunto de obligaciones y derechos comunes, es una tarea primordial de la educación. Para adquirir esta formación no basta con considerarla en el currículo,

es preciso también desarrollar procesos de diálogo, participación ciudadana y construcción de consensos nacionales en favor de la educación.

- (ii) Un segundo elemento se refiere al alcance y consistencia de **las políticas que deben ser integrales e integradas**. Se requiere desarrollar políticas sectoriales e intersectoriales que aborden de forma comprehensiva e integrada el fenómeno educativo, desarrollando acciones orientadas a eliminar los factores internos y externos a los sistemas educativos que limitan el ejercicio del derecho a una educación de calidad en igualdad de condiciones.

Estos elementos demandan esfuerzo por la multiplicidad de sujetos e intereses involucrados. Justamente, el consenso nacional que hace posible las políticas de Estado es el que, a su vez, permite contar con una agenda nacional sólida y compartida por los sujetos en sus diversos ámbitos de acción.

- (iii) Finalmente, resulta de primordial importancia para los dos puntos anteriores la adopción de políticas con un **enfoque de derechos** que consistentemente interpele acerca de la relación entre cada política y el derecho de todas las personas a una educación de calidad. La garantía del derecho no es un tema *adicional* a los otros que forman la agenda pública sobre educación. Este es el tema central que ha de englobar los demás. La razón de ser de la acción pública en educación se deriva de que es un derecho y, por esta razón, el enfoque de derechos es la *pedra angular* de las políticas educativas.

Un enfoque de derechos sostenido de modo consistente debe permitir clarificar si, por ejemplo, determinados esquemas de gestión o financiamiento se orientan hacia la garantía del derecho o, por el contrario, lo transgreden o limitan, creando situaciones de inequidad o exclusión. La preocupación por la equidad, por tanto, no es tampoco una preocupación a añadir, sino que forma parte esencial del enfoque de derechos. Esto lleva a preguntarse en qué medida el tema de la equidad es atendido no sólo mediante esfuerzos de políticas focalizadas, sino como políticas generales que están o no orientadas al logro de la equidad.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, a continuación se plantea un conjunto de once áreas de políticas educativas que es necesario abordar en el mediano y largo plazo para que la región dé pasos más firmes, sostenidos y sostenibles, hacia el logro de las metas de la EPT.

## 1. Asegurar el rol del Estado como garante y regulador del derecho universal a una educación de calidad

Aunque los Estados han afirmado la indivisibilidad de los derechos humanos, los derechos económicos, sociales y culturales (llamados *de la igualdad*) no han tenido el mismo grado de protección jurídica que los civiles y políticos (llamados *de la libertad*). Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas establece la obligación de los Estados de adoptar medidas para hacer efectivos estos derechos de manera progresiva, aprovechando al máximo los recursos disponibles y la existencia de obligaciones mínimas y de recursos judiciales. *Un gobierno que niega los derechos humanos como asunto de política, probablemente no asuma su responsabilidad en torno a la educación* (Tomasevsky, 2006).

Este comité establece cuatro parámetros que los Estados han de asegurar para hacer efectivo el derecho a la educación: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la enseñanza a las necesidades educativas de todo el alumnado. Estos cuatro parámetros corresponden a las dimensiones de equidad, relevancia y pertinencia desarrolladas en el Capítulo II, para definir una educación de calidad para todos.

Garantizar a toda la población una educación de calidad exige transitar desde políticas que consideran a la educación tan sólo como un bien económico, a políticas que la valoren como un bien público y un derecho fundamental de las personas. Demanda también pasar desde políticas centradas en la ayuda compensatoria en favor de determinados sectores vulnerables, hacia políticas para sujetos de derecho, sin discriminación alguna. Ello obliga al Estado a “hacerse cargo” en forma integral e irreversible a proveer los mejores servicios educativos para todos por su sola condición de ciudadanos.

El hecho que la educación sea un compromiso del conjunto de la sociedad no significa que el Estado deba desprenderse de responsabilidades que debiliten su rol como garante primario del aseguramiento de una educación de calidad para todos.

Al Estado, como garante del derecho, le corresponde funciones como:

- (i) **Proveer** servicios educativos accesibles para toda la población, garantizando que los sistemas de financiamiento permitan el acceso y la continuidad de estudios, especialmente para aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad.
- (ii) **Asegurar** una oferta educativa plural —estatal, privada y mixta— que permita ejercer el derecho de los padres a elegir la educación que desean para sus hijos, sin atentar contra el derecho de otros a la educación. El Estado ha de supervisar que las diferentes opciones sean coherentes con los fines de la educación establecidos en los instrumentos de derecho público nacional e internacional.<sup>1</sup>
- (iii) **Definir** criterios básicos de calidad para todas las escuelas, sean públicas o privadas. Asegurar la provisión de condiciones suficientes para que las escuelas satisfagan las demandas de aprendizaje. Atender, con una visión de equidad, las diferentes situaciones educativas y de contexto que han de expresarse en asignaciones diversas de recursos. Concentrarse en garantizar determinados niveles de homogeneidad en los puntos de llegada, sea cual sea el punto de partida de los alumnos y las características de las escuelas.
- (iv) **Fortalecer** las escuelas públicas y mejorar su calidad. La escuela pública ha jugado históricamente un rol importante en reducir las desigualdades y fomentar el encuentro entre diversos grupos sociales. Por esto, es fundamental adoptar las medidas para que estas instituciones sean de excelencia, superando la situación de muchos países en que la escuela pública ha quedado para los “niños pobres”.
- (v) **Establecer** regulaciones que eviten las diferentes formas de discriminación de modo de hacer exigible y justiciable el derecho a la educación, mejorando los sistemas de garantías existentes que fiscalicen el cumplimiento de dichas regulaciones y sancionando la violación de las mismas. Un Estado garante se hace cargo no sólo de la provisión de servicios sino del efectivo control de sus resultados, impactos y uso de los recursos públicos, como un medio para retroalimentar y ajustar la oferta educativa. Ello requiere generar sistemas de información que permitan la toma de decisiones y el control de su ejecución por parte del Estado y también de la sociedad civil.
- (vi) **Garantizar** mecanismos de concertación con sectores del gobierno y la sociedad civil para abordar las causas que generan desigualdad fuera de los sistemas educativos y proporcionar los recursos que requieren determinados alumnos para que puedan aprovechar las oportunidades educativas en igualdad de condiciones.

---

1 Como por ejemplo: artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

## 2. Garantizar el derecho de las personas a aprender a lo largo de la vida.

Incorporar un horizonte temporal extendido –“durante toda la vida”- ayuda a los países a repensar sus sistemas educativos tradicionalmente vistos como estructuras cerradas y organizadas en grados y edades. Esto demanda una mirada más global, cuyas fronteras se enlazan con otras modalidades no formales. Demanda también la creación de mecanismos y trayectos articulados hacia un sistema que, siendo común, no pierda de vista las diversidades y la dinámica social de los aprendizajes. El derecho a una educación de calidad no puede estar restringido a una edad, a un grado o a un nivel. Debe ampliarse a distintos niveles y modalidades, sin que con ello se le reste al Estado su responsabilidad de garante de una educación de calidad para toda la población.

La educación primaria ha sido históricamente el nivel más atendido. Por ello –y sin olvidar que hay deudas pendientes en este nivel– se perfilan a continuación algunas líneas de políticas para la educación de la primera infancia, la educación secundaria y la educación de adultos. Otras modalidades deberán seguir evaluándose y articulándose, pero se destacan estas tres por la importancia que estos niveles han adquirido en la región para hacer efectivo el derecho a una educación de calidad para todos y durante toda la vida.

### 2.1 Educación para todos en la primera infancia

Está demostrado que participar o no en programas de educación y cuidado de la primera infancia marca la diferencia en el desarrollo de las personas, la reducción de las desigualdades, la prevención de alteraciones del desarrollo, el rendimiento académico posterior, las oportunidades de empleo y una mayor productividad. El desarrollo temprano de cada niño está relacionado con el del conjunto de una sociedad, por lo que invertir en programas de educación y cuidado de la primera infancia es el comienzo natural de las políticas y programas de desarrollo humano. La inversión en esta etapa educativa a nivel mundial sólo representa el 14% de lo asignado a la educación primaria, pese a que su retorno es el más elevado, tanto en términos de desarrollo personal, social y económico.

El último Informe de Monitoreo de Educación para Todos (UNESCO, 2007b) muestra que América Latina es la región de países en desarrollo que muestra mayores avances en la educación y cuidado de la primera infancia; sin embargo, ésta no llega masivamente a quienes más beneficios podrían obtener de una educación temprana. El desafío, por tanto, es lograr mayor inversión en programas de calidad de educación y cuidado de la primera infancia, priorizando a los niños que están en situación de mayor vulnerabilidad, desde una perspectiva inclusiva, y articulando las políticas de la primera infancia con estrategias nacionales de desarrollo como las de superación de la pobreza.

El mero acceso a cualquier servicio no resuelve el problema de la desigualdad. Es preciso que las políticas orientadas a la primera infancia velen por la calidad de los diferentes programas y modalidades, especialmente los denominados “no convencionales”, ya que éstos suelen atender a los niños en situación de mayor vulnerabilidad. En esta etapa es preciso prestar atención a algunos aspectos que son de especial relevancia para ofrecer una educación de calidad a los más pequeños:

- (i) **Estrategias de coordinación intersectorial** para ofrecer una atención integral a las necesidades de desarrollo, aprendizaje, cuidado y protección. Difícilmente un solo programa o servicio puede satisfacer los requerimientos de su desarrollo integral, por lo que es fundamental establecer estrategias de coordinación intersectorial entre instancias del ámbito de la salud, bienestar social, trabajo y justicia.

- (ii) **Desarrollo de currículos y marcos pedagógicos que orienten la atención integral de los niños durante toda esta etapa, considerando su identidad propia.** Este es un aspecto esencial para avanzar hacia una mayor calidad, porque muchos de los programas se caracterizan más por su carácter asistencial y de cuidado, que por su intencionalidad educativa. Hay que cuidar, sin embargo, que esta mayor intencionalidad no se interprete como una mera preparación a la educación primaria, descuidando otras necesidades señaladas.
- (iii) **Acciones dirigidas a elevar el nivel educativo de los padres, especialmente de los de menores recursos, dada su responsabilidad en el desarrollo de sus hijos.** Estas acciones han de orientarse a fortalecer su rol como primeros educadores de sus hijos, de forma que puedan exigir derechos, asumir sus responsabilidades y participar en la toma de decisiones que afectan a sus hijos, y en las actividades educativas de los programas. También han de tener como foco aumentar su nivel de escolaridad, por lo que es muy importante la oferta de educación básica y secundaria para adultos que incluya contenidos relacionados con el papel de los padres, la crianza y educación de los hijos. La utilización de los medios masivos de comunicación puede ser una estrategia muy eficaz para lograr una mayor cobertura en la formación de los padres.
- (iv) **Atención especial al desarrollo profesional de todo el personal que interviene en esta etapa.** Esta línea es relevante porque su nivel de formación es menor en relación con el de otros niveles educativos (UNESCO, 2007b). La variedad de actores y profesionales que intervienen en estas edades hace necesaria una oferta de formación amplia y diversificada, en la que se aseguren unos conocimientos y estrategias básicas que han de ser comunes para todos, y otras diferenciadas en función del rol y el tipo de atención que brindan. Es importante prestar especial dedicación a la formación de las madres o voluntarios comunitarios que desarrollan programas no formales, elaborando materiales sencillos y pertinentes que les sirvan de apoyo a su labor.

## 2.2 Educación secundaria para todos

El Marco de Acción de la Conferencia de Educación para Todos realizada en la región (UNESCO, 2000) propuso a los países avanzar, según sus posibilidades pero en forma decidida, hacia la ampliación de la cobertura de la educación secundaria. Debe notarse que 34 de los 41 países de la región han hecho obligatoria su baja secundaria; mientras que 21 han hecho también obligatoria su alta secundaria de modo total (11) o parcial (10) (UNESCO, 2007a). Dado el avance que se ha hecho en la obligatoriedad, el desafío es ahora la conclusión de la secundaria, pues nadie duda de la trascendencia que este nivel educativo tiene para fortalecer una formación ciudadana que asegure una mayor estabilidad democrática en la región y acelerar el desarrollo. La educación secundaria debiera ser valorada como la etapa de formación capaz de garantizar a todos los adolescentes y jóvenes el manejo de conocimientos, habilidades y competencias que les permita continuar con éxito sus estudios a nivel superior o insertarse laboralmente en la sociedad, y participar con plena responsabilidad en la vida ciudadana. En consecuencia, los grandes objetivos de la educación secundaria debieran orientarse a que los jóvenes sean capaces de vivir autónomamente, de apropiarse de manera integral de los elementos fundamentales de la cultura, de asumir sus responsabilidades cívicas y hacer exigibles sus derechos.

Sin embargo, las características de la población estudiantil en este tramo han cambiado. La ampliación de la cobertura de la educación secundaria está originando que en este nivel se repitan los mismos problemas que en un momento tuvo como resultado la ampliación de

la escolaridad en la educación primaria: los nuevos contingentes de estudiantes que ingresan a la educación secundaria provienen, en su mayoría, de sectores económica y socialmente vulnerables; muchos han tenido una educación primaria de precaria calidad y pertenecen a familias cuyos padres no han completado sus estudios secundarios; todo lo cual hace que la conclusión de este tramo sea alta y que se concentre en los sectores de menores recursos. El abandono aumenta por el fuerte choque entre la cultura escolar establecida y la cultura juvenil; por la incertidumbre que muchos jóvenes tienen a esta edad respecto a su futuro laboral, lo que determina que el costo de oportunidad de quienes provienen de sectores de pobreza sea mayor; y, en el caso de las mujeres, por la maternidad precoz.

- (i) En este contexto, las políticas sobre educación secundaria debieran reenfocar el sentido de este tramo educativo, para lo cual se requiere crear nuevas estructuras que impidan caer en el anacronismo de formar –como muchas veces ha ocurrido– para escenarios sociales, económicos y laborales obsoletos. Desde este punto de vista, los principales desafíos que enfrenta la educación secundaria en la región son **asegurar la retención de los estudiantes en el sistema y una oferta educativa diversificada y de calidad.**
- (ii) Para responder a los diferentes intereses, expectativas y necesidades de los estudiantes, la educación secundaria requiere de **estructuras curriculares abiertas, flexibles y con los puentes necesarios para que ellos puedan transitar de una modalidad a otra.** Estas modalidades han de ir más allá de la tradicional diferenciación entre secundaria científica–humanista y técnico–vocacional. También en el interior de cada una de estas modalidades habría que identificar mecanismos de diversificación para la alta secundaria, evitando el “asignaturismo” y la excesiva parcelación del conocimiento. El desafío es cómo, sobre la base de unos mínimos deseables, diseñar currículos diversificados sin perder la comprensividad e integración de las disciplinas. Estos currículos deberían identificar nuevos sectores de aprendizaje e integrar ramas de competencias, sobre todo en el área vocacional, para evitar la atomización de especialidades.
- (iii) Considerar las **modalidades no convencionales** de oferta de servicios de educación secundaria para facilitar el acceso a poblaciones rurales dispersas y, en general, a quienes por razones de discriminación históricas, no han podido ingresar ni completar este nivel educativo. Servicios como los de telesecundaria y más recientemente los de secundarias abiertas para jóvenes y adultos con modalidades de aprendizaje en línea, deberían evaluarse y apoyarse a fin de que su oferta alcance los mejores estándares de calidad, porque constituyen alternativas valiosas para la universalización de este nivel.

### 2.3 Revaloración de la educación de jóvenes y adultos

Tradicionalmente, la educación de adultos se ha desarrollado en la región como un sistema paralelo y marginal al de la educación regular. Pero una visión de educación para toda la vida requiere que las políticas de educación de jóvenes y adultos desarrollen nuevas estrategias y reformulen su sentido.

A este respecto, el Marco de Acción Regional de la Educación de Personas Jóvenes y Adultas (EPJA) para América Latina y el Caribe (2000–2010) propone incluir en esta línea de trabajo los siguientes ámbitos de acción: alfabetización, educación y trabajo, educación y ciudadanía, educación con indígenas y campesinos, educación y jóvenes, educación y género, educación y desarrollo local sostenible. En los capítulos precedentes se ha hecho referencia a algunos de ellos; en este apartado se plantearán algunas consideraciones de carácter más general, y por su relevancia, se destacará la necesidad de fortalecer la alfabetización de adultos.

- (i) Desde hace décadas, la región ha desarrollado valiosas experiencias de educación de adultos no formales o de educación popular, particularmente aquellas promovidas por organizaciones de la sociedad civil que se levantaron como alternativas contestatarias durante los regímenes autoritarios. Luego, con el advenimiento de las democracias, algunas fueron subsumidas por programas gubernamentales y otras perdieron continuidad y vigencia. Para rescatar estas experiencias, es necesario llevar a cabo un esfuerzo de **sistematización, evaluación** y, en algunos casos, de **reformulación**, con el objeto de hacerlas converger hacia las actuales respuestas que demandan las nuevas necesidades educativas de la población adulta. Elaborar esta síntesis y proyectar nuevas experiencias demanda diálogo político e imaginar articulaciones entre las distintas modalidades existentes, sobre la base del reconocimiento y certificación de competencias que garanticen elevados estándares de calidad.
- (ii) Resulta de vital importancia **incrementar y mejorar la oferta educativa para completar estudios de educación primaria y secundaria**, lo que requiere adecuar los currículos, flexibilizar los programas, ofrecer estímulos para compensar los costos de oportunidad, ligarlos con exigencias y alternativas de empleo, y hacer efectiva la gratuidad de estos estudios por parte del Estado.
- (iii) Es importante diseñar **enlaces** y puentes entre las diferentes modalidades de educación de adultos. En función de esto es importante poder establecer sistemas de certificación de competencias para que las personas puedan acreditar, ante instituciones educativas o fuentes laborales, sus capacidades aprendidas en el desempeño de diferentes oficios. Además de reconocer en justicia los conocimientos que los adultos han adquirido durante su experiencia de trabajo, esto ayudaría a clasificar, integrar y articular ciertas áreas de competencias laborales que hoy se encuentran atomizadas y con ello facilitar trayectos de formación personal que los adultos necesitan para incorporarse en mejor forma al mundo laboral.
- (iv) La Quinta Conferencia Mundial de la Educación de Adultos (CONFINTEAV), el Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización y la Iniciativa de Alfabetización para el Empoderamiento (LIFE) de la UNESCO, han llamado a redoblar los esfuerzos en **alfabetización** para poder cumplir con los Objetivos del Milenio. El esfuerzo principal debiera estar puesto en la acción preventiva para mejorar significativamente la inclusión y la calidad de la educación formal y así no generar retrasos ni deserciones. Sin embargo, los esfuerzos preventivos y remediales desplegados hasta ahora han resultado insuficientes para reducir significativamente la magnitud del problema en la región.
- (v) Se requiere un renovado compromiso de los países para **incrementar los recursos** que permitan garantizar el cumplimiento de este servicio a quienes más lo necesitan, porque han sido ellos los más descuidados por los canales regulares de formación; proveer de condiciones y materiales para mejorar las competencias adquiridas de modo de alcanzar niveles superiores de formación; y establecer articulaciones con el resto del sistema educativo para dar continuidad, ampliar y profundizar la formación y generar así las condiciones favorables para que todos ejerzan el derecho a la educación, no importando su edad ni condición previa.

### 3. Avanzar desde enfoques homogéneos y estandarizados hacia políticas educativas integrales que consideren la diversidad con cohesión social

La mayoría de sistemas educativos ha tenido una visión de la educación basada en la homogeneidad, expresada en el currículo, la evaluación, los materiales, los modelos de gestión y la asignación de recursos, entre otros aspectos. La lógica que suele seguirse es la de planificar para un supuesto alumno y contexto "promedio", definiendo, en un segundo momento, programas o estrategias focalizadas para aquellos colectivos cuyas diferencias no encuentran respuesta en las políticas estandarizadas. Estos programas, en muchas ocasiones son periféricos y no están articulados entre sí ni con las políticas de carácter general, lo cual aumenta la discriminación de los alumnos que forman parte de ellos.

Las políticas de equidad están condicionadas por la concepción que se tenga de las diferencias. Si éstas se consideran como algo que se desvía de la "norma o lo frecuente", los programas o estrategias que se definen están orientados a compensar lo que "les falta" a ciertos grupos o individuos (pobres, indígenas) entregándoles ayudas "extras" para llegar a un punto equiparable con respecto a quienes no tienen ese "déficit". Esta perspectiva ha dado lugar a estrategias focalizadas o programas compensatorios, e incluso a servicios segregados, que no garantizan la equidad dada la magnitud de las desigualdades en la región y la gran diversidad que la caracteriza.

Una concepción distinta es considerar que las diferencias son inherentes a la naturaleza humana, es decir, que están dentro de "lo normal" y, por tanto, han de ser consideradas, desde el inicio, en el diseño de políticas generales. Este modo de operar no sólo reducirá la necesidad de desarrollar programas focalizados, sino que permitirá que las estrategias para atender necesidades muy específicas estén articuladas en un marco general de atención a la diversidad.

Ofrecer una educación de calidad sin distinción de ninguna naturaleza implica transitar desde un enfoque homogeneizador en el que se ofrece lo mismo a todos, que suele reflejar las aspiraciones de las culturas y sectores dominantes, hacia uno que considere la diversidad de identidades, necesidades y capacidades de las personas, y que valore las diferencias como algo que enriquece los procesos de enseñanza y aprendizaje. Uno de los principios adoptados en el PRELAC para lograr cambios sustantivos en educación es, precisamente, pasar de un enfoque homogéneo a uno basado en la diversidad.

En este tránsito hay que tener cuidado en no exacerbar las diferencias culturales o de otro tipo, porque puede conducir a la intolerancia, la exclusión, la violencia o a justificar las desigualdades como consecuencia de las disparidades; situaciones que intensificarían la actual fragmentación social y cultural que caracteriza a las sociedades y escuelas de la región.

La pregunta es ¿cómo lograr una educación común que respete el principio de equidad y que valore las diferencias, sin caer en opciones excluyentes o de desigual calidad? Los sistemas educativos han de dar una respuesta equilibrada a este doble desafío, asegurando unos fines y aprendizajes comunes para todos que aseguren la igualdad de oportunidades, pero dando, al mismo tiempo, una respuesta diferenciada para equiparar los resultados. Las evaluaciones nacionales que se llevan a cabo en los países, son de utilidad para identificar en qué medida la población escolar está alcanzando los aprendizajes comunes establecidos en el currículo escolar, identificando las posibles brechas o rezagos que es preciso atender de forma prioritaria para asegurar la igualdad de oportunidades. Estas evaluaciones, sin embargo, no dan cuenta de la diversidad, como se verá en la recomendación referida a la evaluación.

La atención a la diversidad y la equidad requieren medidas de carácter general para todos: la diversificación de la oferta educativa, con diferentes modalidades y trayectorias de

aprendizaje equivalentes en calidad; adaptaciones curriculares; diversidad de textos que sean pertinentes a las diferentes culturas y no contengan estereotipos de ningún tipo; educación intercultural para todos; certificación de estudios; extensión de la jornada escolar y calendarios escolares flexibles según zonas y necesidades; docentes preparados para trabajar en diferentes contextos y con distintos colectivos; incentivos para docentes que se desempeñan en contextos difíciles; y redistribución de la inversión en educación.

A pesar de tener en cuenta la diversidad en las políticas generales, es necesario considerar algunos elementos específicos para asegurar a determinados colectivos el derecho a una educación de calidad en igualdad de condiciones:

- (i) **Diversidad cultural y diversidad lingüística.** Aunque en los últimos años ha habido un progresivo reconocimiento de estas diferencias, es preciso hacer mayores esfuerzos para asegurar una educación bilingüe y un conocimiento en profundidad de la cultura propia para las poblaciones indígenas en los diferentes niveles educativos, además de promover una educación intercultural para todos. Hay que garantizar el aprendizaje en la lengua materna, para que los alumnos puedan desarrollar las competencias de una ciudadanía local y global, así como construir su identidad. Lo anterior exige formar maestros que hablen la lengua materna de los estudiantes y entiendan la cosmovisión local, desarrollar materiales didácticos pertinentes desde el punto de vista cultural y ampliar su acceso a las TIC.
- (ii) **Zona de residencia.** Las áreas periféricas de las ciudades albergan cada vez más a poblaciones en situación de gran vulnerabilidad social y con servicios muy precarios. Esto obliga a que el Estado proporcione mayores recursos financieros y materiales que revertan esta situación, articulando diferentes servicios que puedan colaborar con las escuelas en la atención integral de las necesidades de los estudiantes y sus familias. El desarrollo de proyectos educativos institucionales que empoderen a las comunidades y la movilización de recursos humanos calificados -maestros y otros- son factores esenciales. El desarrollo de proyectos específicos por parte de las ONG puede ser una estrategia muy positiva a condición de que su acción esté al servicio de los proyectos educativos de las escuelas y no a la inversa.

En las zonas rurales, donde suelen concentrarse las poblaciones originarias y las de mayores índices de pobreza, hay un buen número de escuelas multigrado con una marcada heterogeneidad y en una situación de gran aislamiento. La zona rural es, en muchos países, el comienzo natural de la carrera de los docentes, por lo que este aislamiento les dificulta adquirir mayor experiencia al no tener oportunidad de compartir con otros colegas ni de actualizarse, como los que viven en las zonas urbanas (Weinschelbaum, S y otros 1999).

Asegurar una educación de calidad requiere el desarrollo de políticas de formación inicial y en servicio, que preparen a los docentes para trabajar en estos contextos, así como un régimen laboral para que aquellos con más experiencia se desempeñen en el ámbito rural, desarrollando sistemas de apoyo a la labor docente a través de asesoramiento pedagógico, acceso a Internet, encuentros y pasantías.

Las propuestas curriculares en estos contextos deben rescatar los saberes locales, desarrollando al mismo tiempo las competencias para la ciudadanía mundial, potenciando las condiciones productivas de la localidad. En la zona rural, la escuela es un núcleo vital de la comunidad, por lo que hay que promover su apertura para otras actividades que contribuyan a elevar el nivel educativo de la población y el desarrollo de la cultura local. Es preciso, finalmente, producir materiales didácticos a partir de la realidad de los grupos de escuelas rurales, no sólo en función de su

realidad, sino también por lo que significa trabajar con alumnos de diferentes edades y niveles de aprendizaje.

- (iii) **Género.** Las políticas educativas han de incluir un enfoque de género en todas las etapas educativas: diseño de objetivos, currículo, estrategias y materiales educativos. Los países tienen que desarrollar mecanismos de seguimiento para evaluar continuamente la introducción del enfoque de género en la educación, definiendo indicadores que permitan identificar los avances y dificultades y revisar las estrategias adoptadas. Según los contextos, los mecanismos de seguimiento pueden tomar diversas formas, institucionales a nivel ministerial o intersectoriales.
- (iv) **Diferencias individuales.** Cada persona tiene diferentes capacidades, motivaciones, intereses y ritmos de aprendizaje, que hacen que este proceso sea único e irrepetible. La atención a estas diferencias, que se dan en el interior de cualquier colectivo, supone personalizar las experiencias comunes de aprendizaje, adaptando el currículo y la educación a las necesidades de cada uno, utilizando una variedad de estrategias de enseñanza y de evaluación y usando materiales diversos. La preparación de los docentes para trabajar con grupos diversos constituye un imperativo para romper con la enseñanza transmisora, que es una de las causas que genera dificultades de aprendizaje y de participación.
- (v) **Necesidades educativas especiales.** Por ser el sector más excluido es urgente lograr el pleno acceso de estas personas a la educación y fortalecer los procesos de integración a la escuela común, creando las condiciones para que ésta sea capaz de atender sus necesidades de desarrollo y aprendizaje, proporcionando recursos y profesionales de apoyo que colaboren con los docentes en su atención. La progresiva transformación de los centros de educación especial en centros de recursos para las escuelas comunes puede contribuir a lograr tal objetivo. Es esencial, asimismo, contar con información relevante que permita la toma de decisiones de políticas educativas en relación con este colectivo, tanto en lo que se refiere al acceso y a la continuidad de estudios, como a sus logros de aprendizaje, ya que no suelen estar considerados en los procesos de evaluación estandarizada ni en los estudios sobre la calidad de la educación.

#### 4. Enfatizar las políticas destinadas a garantizar la inclusión

El problema más importante que enfrenta la región no es tanto el acceso, sino la permanencia en el sistema educativo. En el capítulo anterior, se señalaba que la pérdida de recursos financieros a causa de la repetición podía estimarse en alrededor de 11,1 mil millones de dólares anuales (UNESCO, 2007a) del total de los recursos destinados a la educación pública en la región. Esta pérdida de recursos es inaceptable considerando que no hay evidencia consistente que permita sostener que la repetición mejora los aprendizajes; y, por el contrario, la evidencia muestra que contribuye a la deserción.

Existen experiencias educativas en las que no hay repetición, porque los niños van progresando según su propio ritmo y nivel de aprendizaje. Del mismo modo, en algunos países se ha eliminado la repetición, al menos en los primeros grados. Aunque esto no es una solución, pues muchas veces los alumnos van pasando de grado sin adquirir las competencias más básicas que les permitan seguir aprendiendo.

La repetición y deserción suelen ser la consecuencia de no atender debidamente las necesidades individuales de aprendizaje, que terminan convirtiéndose en dificultades a causa de una enseñanza inadecuada. La falta de pertinencia de las experiencias educativas para los

alumnos que provienen de culturas distintas a la escolar o que tienen necesidades educativas especiales, excluye a muchos de las oportunidades educativas.

Revertir esta situación requiere llevar a cabo un conjunto de acciones que superan al sector educativo, debido a que los alumnos llegan en situación muy desigual a la escuela. A la educación y a las escuelas les corresponde reducir o eliminar las condiciones del sistema escolar que impiden la igualdad en el acceso a los conocimientos. Pero, al mismo tiempo, es preciso desarrollar políticas económicas y sociales que aborden las causas que generan la desigualdad de origen de los alumnos, como las estrategias orientadas a mejorar las condiciones de vida de los estudiantes: programas de salud, alimentación escolar, generación de actividades productivas y microcréditos.

En lo educativo, algunas acciones a desarrollar son las siguientes:

- (i) **Dar prioridad en el acceso a los programas de educación y cuidado de la primera infancia a los niños y niñas en situación de vulnerabilidad** para compensar lo más tempranamente posible su situación de desigualdad. Las diferentes políticas de equidad que se desarrollan en la región no están teniendo el impacto deseado en lograr mejores resultados de aprendizaje en los alumnos, porque éstos llegan en condiciones muy desiguales a la escuela.

Junto con la política de entregar recursos adicionales a las escuelas y programas que más los necesitan, resulta imprescindible considerar otros ámbitos de la acción pública destinados a prevenir las exclusiones. En este sentido, las políticas mencionadas para las poblaciones rurales y originarias, además de tener un fin en sí mismas en lo referido al ejercicio de derechos, también cumplen un rol preventivo de las exclusiones.

- (ii) **Escuelas con aulas diversificadas**, en las que los docentes tengan la capacidad de ir administrando situaciones de aprendizaje adaptadas a las necesidades específicas de pequeños grupos y de alumnos individuales, respetando sus ritmos de aprendizaje. También es necesario contar con equipos de profesionales actuando al unísono con un mismo grupo y una mayor división técnica del trabajo en las aulas con profesores, asistentes, profesores de apoyo o alumnos de pedagogía en práctica. Los problemas a resolver para ir generalizando modelos de este tipo son varios: la capacidad técnica de los docentes para trabajar las aulas diversificadas; aulas muy numerosas que dificultan el trabajo individual y en grupos; y escasez de materiales que impide que puedan ser utilizados por los diversos grupos simultáneamente.

- (iii) **Sistemas de apoyo para la identificación y atención de las dificultades de aprendizaje**. Otra medida de carácter preventivo es el desarrollo de sistemas de apoyo que puedan colaborar con las escuelas y programas en la identificación y atención precoz de las dificultades de aprendizaje de los alumnos, que suelen ser consecuencia de una mala enseñanza. La mayoría de los países cuenta, en mayor o menor medida, con profesionales que pueden desarrollar esta función: equipos interdisciplinarios, psicólogos, docentes de educación especial, terapeutas de lenguaje, trabajadoras sociales u orientadores. Algunos están incorporados de manera permanente en la escuela, otros atienden varias escuelas de manera itinerante y otros actúan desde una perspectiva sectorial.

Un sistema de apoyo efectivo es aquel que combina la existencia de centros de recursos sectoriales con apoyos fijos en aquellas escuelas cuya población escolar tiene mayores necesidades, involucrando también la participación de otros sectores como salud y bienestar social. En la medida que se va transformando la pirámide poblacional, un determinado número de docentes se puede reconvertir en pro-

fesionales de apoyo y ser destinados a aquellas escuelas que más los requieran. En otros casos, será necesaria la participación de profesionales especializados que puedan colaborar con docentes y familias para que sean cada vez más capaces de dar respuesta a las necesidades de sus alumnos e hijos.

- (iv) **Una laptop por alumno como recurso educativo para el aprendizaje y la equidad.** Una nueva ventana de oportunidad se está abriendo en materia de uso de las tecnologías de información para la educación pública en los países de la región. Ésta tiene que ver con la aparición de las computadoras de bajo costo, conocidas como OLPC (por sus siglas en inglés: “*One Laptop per Child*”), junto con la diseminación comercial de los sistemas de comunicación por microondas y cable, para teléfonos celulares, TV e Internet<sup>2</sup>. Las políticas públicas en educación deberían tener como horizonte de mediano plazo lograr *una computadora por alumno* a fin de mejorar la calidad de los aprendizajes, priorizando las escuelas localizadas en las zonas urbanas y rurales de menor desarrollo, con el fin de contribuir a cerrar la brecha digital. Para esto, se deben hacer las inversiones necesarias, tanto para la adquisición de los equipos como para la instalación de sistemas de comunicación apropiados en dichas zonas.

## 5. Distribución equitativa de recursos para una escuela pública gratuita y de calidad para todos

Los esquemas actuales de financiamiento y de gestión de los recursos públicos destinados a la educación muestran serias limitaciones, que es preciso enfrentar para asegurar el derecho de todos a una educación de calidad. Esto implica acciones en los siguientes terrenos:

- (i) En primer lugar, **asegurar los recursos necesarios** para dicha garantía del derecho. Esto supone, por su parte, desarrollar investigaciones que permitan determinar costos unitarios que se correspondan con la diversidad de situaciones existentes a efectos de contar con estimaciones certeras de necesidades y, con ello, poder superar esquemas de asignación basados casi exclusivamente en los comportamientos pasados. Asimismo, hace necesario movilizar las distintas fuentes de recursos disponibles, previniendo los potenciales efectos perversos que esto pueda tener sobre la equidad, y aumentar la prioridad asignada a la educación en los presupuestos públicos.

Debe tenerse presente que el gasto público representa el grueso del financiamiento, lo que hace insoslayable abordarlo como el elemento crítico. Esto implica considerar que las políticas en favor de la educación no pueden descansar en proyectos o programas específicos de corta duración y de peso relativo marginal en el presupuesto del sector –y que han tendido a desarrollarse a partir de estructuras organizativas paralelas a las regulares con impactos negativos sobre el necesario fortalecimiento institucional–, sino que es necesario movilizar el conjunto del financiamiento público para que el Estado cumpla su rol garante del derecho. Esto tiene implicaciones sobre los regímenes de distribución territorial actuales así como sobre la regulación laboral vigente, que es necesario encarar desde el convencimiento que *una redistribución equitativa de los recursos públicos en función de las necesidades de los estudiantes y de los contextos es imprescindible* para responder

2 El incremento de ofertas de empresas de telecomunicación ha reducido costos y diseminado las señales en zonas rurales alejadas. El siguiente paso, indispensable para sacar provecho educacional a las inversiones realizadas en telecomunicaciones, es instalar (“iluminar”) sistemas de redes locales inalámbricas (conocidas como Wi-Fi) para conectar las computadoras portátiles.

a la diversidad y garantizar así la existencia de una escuela pública gratuita que brinde una educación de calidad a todos. La redistribución con equidad no es un tema que viene por añadidura a las políticas de financiamiento, sino que debe estar en el centro de la definición de éstas.

- (ii) En conexión con lo anterior, la condición de **gratuidad de la escuela pública** necesita ser seriamente considerada. El concepto que equipara gratuidad sólo a la ausencia de aranceles, resulta claramente insuficiente y tiene efectos funestos sobre la equidad. Se requiere identificar y analizar las diversas necesidades de las personas y cuáles son los costos diferenciados de una educación de calidad. Este es un elemento clave a considerar, para que los costos directos, indirectos y de oportunidad sean adecuadamente ponderados a la hora de definir qué significa gratuidad plena en cada caso. Éste, además, es un terreno en el que la regulación y supervisión estatal resulta imperativa para prevenir situaciones arbitrarias.

Para asegurar los niveles de asignación necesarios es preciso mejorar también la eficiencia actual del gasto. La situación actual tiene *impactos negativos de importancia sobre el volumen de recursos disponibles, sobre las trayectorias educativas y, por último, sobre la legitimidad de demandar mayores recursos*. Las mejoras sustantivas en la eficiencia son un imperativo que no puede seguir posponiéndose.

- (iii) Un tercer campo de actividades consiste en crear una gran **pacto nacional por la educación** que permita incrementar los recursos asignados al sector, tanto por la vía de la asignación como por la del incremento de los recursos públicos –a través de un *pacto fiscal* (CEPAL, 1998)–, así como impulsar las transformaciones necesarias en los aspectos normativos y regulatorios que introducen rigidez e ineficiencia y que, por lo mismo, socavan la prestación del servicio educativo.

Lo anterior implica definir con precisión la manera cómo las políticas de financiamiento han de conducirse de cara a las transformaciones de la gestión mencionadas en el punto anterior. ¿Cuáles son los roles específicos que cada ámbito de la gestión estatal juega en la asignación y posterior ejecución de los recursos públicos?

Particular atención debe prestarse al ajuste en la distribución de la inversión pública entre los diferentes niveles educativos. La oportunidad que brinda la situación demográfica junto con los progresos alcanzados en la educación primaria debe ser intensamente aprovechada. Al mismo tiempo, un mayor desarrollo de esquemas de crédito para estudios de educación superior puede permitir un incremento de los recursos públicos necesarios en los niveles anteriores, en especial en aquellos obligatorios y en la educación pre-escolar, por su inmensa importancia para la equidad.

## 6. Mejorar el balance en la asignación de tareas y responsabilidades entre los diferentes niveles de gestión, fortaleciendo el protagonismo de los actores locales

Los sistemas educativos han sido construidos y operan mayoritariamente con base a esquemas de gestión centralizados, en los que las instancias centrales (nacionales y/o estatales o provinciales) deciden sobre los aspectos sustantivos de la operación del sistema, mientras que las instancias intermedias y locales (incluyendo a los propios centros y comunidades educativas) juegan roles pasivos centrados en la *implementación* de las decisiones tomadas en los niveles superiores del sistema.

Estos esquemas no han podido asegurar que los diversos actores acepten decisiones ajenas de la manera esperada. Esto no es un problema operacional, sino que revela la propia naturaleza compleja de los asuntos humanos, especialmente cuando se trata de escalas como las implicadas en los sistemas educativos –gran número de instituciones educativas con innumerables *personas* involucradas en cada espacio local, donde se juegan los procesos de aprendizaje y desarrollo de los estudiantes.

*Cada escuela es un mundo de diversidad*, y los sistemas educativos se componen de un número inmenso de estos múltiples y diversos mundos, lo que hace imposible que los gestores centrales puedan conducirlo de manera única hasta en sus más mínimos detalles, confiando en esquemas de ingeniería social irrealizables. El costo principal de estas políticas es, justamente, los problemas de implementación, ya que los agentes locales comprueban su desajuste con las realidades específicas.

La solución a este tipo de problemas pasa por *liberar y estimular las capacidades de las personas implicadas y no por limitarlas burocráticamente*. El Estado regula el espacio en el que los sujetos, en pleno ejercicio de su libertad y responsabilidad, desarrollan sus acciones. Ante un sistema de la complejidad del educativo se requiere liberar las fuerzas vitales existentes, y confiar en las personas de un modo que, además, contribuya a formar ciudadanos.

Es preciso pasar de un énfasis en políticas educativas nacionales o subnacionales que han de *implementarse* a nivel local, a uno que también habilite a los actores locales para que tomen las decisiones que afectan a las instituciones educativas, a partir de su propio conocimiento y anclaje en la realidad de las personas a las que la escuela sirve. Es decir, combinar estrategias de arriba-abajo y de abajo-arriba.

En los últimos años, se han verificado esfuerzos destinados a dotar a las escuelas de una mayor autonomía; sin embargo, han surgido dificultades que refuerzan la necesidad de pensar en un mejor balance en la asignación de responsabilidades y recursos entre los distintos niveles de la gestión educativa.

Entre las dificultades centrales pueden mencionarse:

- Autonomía sin los recursos materiales y técnicos necesarios para la gestión. Esto deriva en el abandono a su suerte de las instituciones educativas, las que, finalmente, dependen de los recursos que puedan movilizar en el plano local, de tal modo que tienden a reproducirse las desigualdades sociales pre-existentes.
- Autonomía sin delegación real de facultades sustantivas, lo que conduce a mayores frustraciones al no afectarse aspectos medulares o encontrarse trabas para iniciativas propias, y/o poner el foco de la gestión local en aspectos marginales carentes de mayor relevancia e impacto. Asimismo, la autorización para la generación de "recursos propios" introduce problemas vinculados con la equidad ya que, en último término, la capacidad de generación de recursos es proporcional a la riqueza de la comunidad en la que opera, de manera que quienes mayores recursos necesitan son los que tienen menores posibilidades de obtenerlos.
- Autonomía sin suficientes mecanismos de regulación y transparencia democrática en los procesos de gestión local. Esto deviene, en ocasiones, en ejercicios arbitrarios o irregulares de las facultades delegadas. El manejo de recursos financieros y contrataciones precisa estar acompañado de capacidades reales de control de la gestión de dichos recursos que, en definitiva, son públicos. Estos casos no inviolan la necesaria habilitación de la gestión local -confiando en que las mejores decisiones son las tomadas por los directamente implicados-, sino muestran que es necesario establecer un adecuado balance de funciones y responsabilidades entre las diferentes instancias de la gestión educativa, combinando elementos de

gestión “desde abajo” con aquellos que necesariamente deben establecerse “desde arriba”.

Una adecuada habilitación en el nivel local ha de acompañarse de la conservación en el nivel central (nacional o subnacional) de tareas sólo realizables de modo efectivo en dicho ámbito, como:

- (i) El establecimiento de objetivos educativos nacionales que den las pautas para que se brinde una educación de calidad para todos, independiente de quien gestione el servicio educativo.
- (ii) La regulación (para cerrar los espacios a la arbitrariedad).
- (iii) La asignación de recursos de modo proporcional a las necesidades (para prevenir la reproducción de las desigualdades).
- (iv) La dotación del respaldo técnico y administrativo que garantice que junto a las facultades, existan las capacidades y los recursos para ejercerlas.
- (v) La supervisión y el monitoreo que permitan identificar si el conjunto del país avanza hacia la garantía del derecho a la educación, y si existen espacios de rezago en los que es preciso una acción más decidida que, incluso, podría requerir un esfuerzo adicional de acompañamiento de las instancias centrales.
- (vi) La articulación de los diferentes programas o acciones que buscan intervenir en los espacios locales para garantizar la no duplicidad de esfuerzos y la convergencia de los mismos.

## 7. Políticas integrales para el fortalecimiento de la profesión docente

No hay posibilidad de un ejercicio pleno del derecho a la educación sin cambios sustantivos en las políticas docentes que apunten a la modificación del rol y la carrera profesional, para centrarla en una enseñanza efectiva, que genere las condiciones adecuadas para que los estudiantes ejerzan su derecho de aprender. Estas modificaciones serán viables en la medida que se transforme también la cultura de las escuelas y los currículos escolares.

Por múltiples razones, la carrera magisterial enfrenta una pérdida de prestigio que hace poco atractivo el ingreso a ella de jóvenes talentosos y con vocación de servicio público. A muchos gremios de maestros se les critica su excesivo corporativismo, debido a que a menudo centran sus demandas en la mejora de condiciones salariales, que tienden a rechazar las evaluaciones sobre su desempeño profesional y que no parecen seriamente comprometidos con el mejoramiento de los aprendizajes de sus estudiantes, al no responsabilizarse por los bajos rendimientos escolares. El malestar de los docentes se ha transformado también en un malestar hacia los docentes.

Gran parte de esta situación se debe a que las políticas magisteriales no han sido suficientemente efectivas, integradas, articuladas y no han tenido una visión que apunte a la formación de profesores con un fuerte contenido ético y profesional, de modo de hacerse cargo de los resultados de aprendizaje de sus estudiantes y rendir cuentas a la comunidad y al país de su trabajo profesional.

Las políticas sobre docentes, como se ha comentado, deben ser de Estado, integrales, sistémicas e intersectoriales. Aquí se presentan algunos aspectos más concretos de las políticas generales, ya que el tema docente se aborda en otras recomendaciones, especialmente en las referidas a la transformación de las escuelas.

- (i) **Crear y fortalecer sistemas articulados de formación inicial, inserción a la profesión y desarrollo profesional docente.** Es necesario articular enfoques, procesos, estrategias y responsabilidades de las instituciones que se ocupan de la formación inicial y formación en servicio de los docentes, tanto del sector público como privado, para asegurar los siguientes aspectos:
- Que todos los egresados de las instituciones de formación inicial adquieran una sólida base de conocimientos y una ética profesional comprometida con el derecho a una educación de calidad. Debe prestarse una atención especial al desarrollo de competencias para atender la diversidad en las aulas, trabajar en equipo, para la investigación y la reflexión sobre la práctica. Las propias instituciones de formación deben ser espacios participativos, interculturales y abiertos a la diversidad, preparando docentes que sean capaces de enseñar en diferentes contextos y realidades.
  - Atender las demandas del sistema para contar con docentes en las especializaciones en las cuales hay escasez: ciencias, educación técnica, educación de jóvenes y adultos e idiomas extranjeros, entre otras.
  - La formación en servicio debe estar articulada con la formación inicial y los programas de inserción de los jóvenes maestros en la profesión. Sus enfoques, niveles, áreas de desarrollo y metodología deben ser coherentes con las orientaciones nacionales, las demandas de las reformas educativas y las necesidades de los docentes y las escuelas.
  - Establecer procesos y mecanismos para garantizar la calidad de la formación y el desarrollo profesional de los docentes. Los gobiernos han de asegurar sistemas, procesos y mecanismos transparentes de evaluación y acreditación de las instituciones y programas, así como de certificación de las competencias de sus egresados. Estos procesos deben estar a cargo de organismos idóneos, con credibilidad ante la sociedad, cuyos informes sean utilizados para la mejora permanente de la calidad de la docencia.
  - Diseñar y ejecutar programas de tutoría para apoyar a los maestros principiantes a enfrentar el trabajo en las escuelas, mejorar su desempeño y fortalecer los centros educativos como espacios para el desarrollo profesional. El éxito de estos programas depende de la posibilidad de contar con un equipo de mentores o tutores preparados para estas tareas, y de la participación de instituciones académicas de alto nivel.
- (ii) **Fortalecer el papel de la escuela como centro para la formación, el desarrollo profesional y la evaluación docente.** La escuela es la unidad natural para la formación inicial y la superación profesional de los docentes. Es necesario establecer orientaciones y mecanismos para que las instituciones de formación inicial fortalezcan alianzas con los equipos docentes y directivos de los centros educativos, y los incorporen a la formación de los nuevos maestros. Estrategias de esta naturaleza dinamizan el trabajo de la escuela, promueven la investigación y reflexión sobre las prácticas educativas, y convierten a los centros escolares en generadores de conocimiento pedagógico. Asimismo, es una oportunidad para las instituciones formadoras de contar con escuelas de diversa naturaleza (rurales, unidocentes, pluridocentes, etc.), que faciliten el desarrollo de competencias en los futuros profesionales para su desenvolvimiento en contextos diversos y en zonas vulnerables.

- (iii) **Fortalecer sistemas de carrera docente interrelacionados con la evaluación, el desarrollo profesional y las remuneraciones.** Atraer y retener a los mejores profesionales para la docencia es un requisito fundamental para asegurar una educación de calidad. Un sistema articulado de carrera, evaluación y remuneraciones permitirá ofrecer las condiciones de trabajo que los profesores requieren para un buen desempeño laboral. Énfasis especial merece la creación de mecanismos de apoyo y estímulo para que los mejores profesionales se desempeñen en los contextos y escuelas con mayores necesidades. La evaluación debe extenderse al conjunto del sistema educativo, asociada con la práctica democrática de rendir cuentas a la sociedad sobre un bien público y, como uno de los mecanismos para velar que los funcionarios ministeriales, supervisores, directivos y docentes cumplan sus responsabilidades con el aprendizaje de los alumnos.
- (iv) **Establecer y fortalecer políticas de remuneraciones e incentivos asociados al desarrollo profesional y a la carrera.** Los gobiernos deben garantizar un salario digno para los profesores, en el marco de sistemas de remuneraciones transparentes y equitativos. Es importante avanzar en procesos consensuados y sostenidos para definir un sistema de remuneraciones e incentivos que sea efectivo, estimulando la superación profesional, promoviendo que los mejores docentes se desempeñen en las escuelas con mayores necesidades, valorando y reconociendo los logros de las escuelas y docentes destacados, y contribuyendo a que la docencia se convierta en una carrera atractiva.
- (v) **Desarrollar programas intersectoriales y sectoriales que contribuyan a crear condiciones adecuadas de trabajo y al bienestar personal de los docentes.** La satisfacción personal y profesional es un factor que estimula el buen desempeño. Es preciso potenciar acciones como el acceso a servicios especializados de salud, sistemas de crédito preferencial, actividades culturales, o provisión de vivienda en el caso de zonas rurales o de especial dificultad, entre otras. Estas acciones deberán promoverse en alianza con los sectores públicos y privados involucrados, en el marco de acciones integrales y concertadas para el fortalecimiento de la profesión docente y la mejora de su calidad de vida.
- (vi) **Crear y fortalecer capacidades político-técnicas en los países para la formulación de políticas integrales e intersectoriales para la profesión docente.** Es necesario un cambio profundo en la naturaleza de las políticas para la profesión docente, así como en su proceso de diseño y desarrollo. Este desafío requiere crear capacidades político-técnicas en los países, formando líderes que contribuyan a colocar el tema docente en las agendas de política de los diferentes sectores, promoviendo el diálogo y la concertación de acciones. Es necesario fortalecer alianzas y redes nacionales e internacionales, para aprovechar los logros y experiencias existentes y establecer cuáles son los mejores caminos a seguir en cada país.

## 8. Diseño y desarrollo de currículos relevantes y pertinentes para todo el alumnado

Las reformas educativas emprendidas en la región durante las dos últimas décadas han contemplado como uno de sus elementos fundamentales el diseño de nuevas propuestas curriculares, que han incorporado nuevos enfoques y contenidos de aprendizajes. Sin embargo, las evaluaciones nacionales e internacionales han mostrado que éstas no se han traducido en una mejora sensible en los niveles de aprendizajes ni en la equidad de los resultados. Este hecho confirma que la solución no depende solamente del diseño de nuevos currículos, sino

de crear las condiciones que permitan su concreción en las aulas y la transformación de las prácticas educativas para que se generen más y mejores aprendizajes.

La lógica que suele seguirse en los países, especialmente cuando ocurren cambios en la administración, es la de elaborar nuevos currículos cuando los anteriores todavía no han sido apropiados por los docentes o no han llegado a implementarse en su totalidad. Estos diseños suelen añadir nuevos contenidos de aprendizaje, sin que, en la misma medida, se eliminen otros, resultando ello en un obstáculo para la calidad de la educación y para seguir avanzando hacia una educación inclusiva.

Revertir esta lógica supone prestar mayor atención a los **procesos de desarrollo curricular en los diferentes niveles del sistema**, y considerar los diseños curriculares como elementos abiertos y dinámicos que deben ser actualizados de forma permanente, sometiendo a evaluación lo que se ha hecho hasta el momento, en lugar de realizar cambios radicales con cada nueva administración. Para ello, deben contemplarse mecanismos de largo plazo, que permitan la revisión y actualización de los currículos, promoviendo la participación de los docentes y otros actores sociales con el fin de concertar cuáles han de ser los aprendizajes comunes para todos y cuáles los espacios para la diferenciación. Diseño y desarrollo curricular son, por tanto, dos elementos estrechamente relacionados; por una parte, cualquier propuesta debe considerar las condiciones para su desarrollo, la cual tendrá concreciones muy distintas en cada realidad; y, por otra parte, el desarrollo curricular se debe convertir en fuente de información fundamental para redefinir los diseños curriculares.

La selección de los aprendizajes esenciales que han de formar parte de la educación escolar, especialmente de la obligatoria, es una tarea urgente y prioritaria dada la sobrecarga que caracteriza a la mayoría de los currículos de la región. No se puede enseñar en la escuela todo lo que se exige, ni todo lo que sería deseable que los alumnos aprendieran. La decisión sobre cuáles son los aprendizajes básicos o fundamentales debe realizarse analizando de qué manera contribuyen a alcanzar los fines de la educación y buscando un equilibrio entre las demandas sociales –mundiales y locales– y las derivadas del desarrollo personal. Es importante considerar aprendizajes que aseguren el desarrollo de todas las capacidades y de las múltiples inteligencias, ya que suele prestarse mayor atención a las de tipo cognoscitivo que a las de tipo emocional o social, que son esenciales para el desarrollo integral y la inserción en la sociedad.

La revisión y actualización de los currículos debe prestar especial atención a aquellas competencias esenciales para el ejercicio de la ciudadanía; la inserción en la actual sociedad del conocimiento, signada por la rapidez de los avances científicos y tecnológicos; el desarrollo del proyecto de vida y la construcción de una ética personal y social basada en la comprensión y adhesión a los derechos humanos; así como en el respeto y valoración de sí mismos y de los otros. Las competencias relacionadas con el *aprender a ser* y *aprender a hacer* han de ser objeto de especial atención porque son las menos desarrolladas en los currículos de la región.

El currículo también debe ser pertinente para todas las personas y no sólo para aquellas que provienen de las clases y culturas dominantes, lo cual supone considerar, tanto en el diseño como en el desarrollo curricular, los siguientes aspectos:

- (i) **Educación intercultural para todos y aprendizaje entre culturas:** incorporación de aprendizajes que promuevan el respeto y la valoración de las diferencias, la comprensión de quién es el otro, la convivencia y la resolución pacífica de conflictos, entre otros.
- (ii) **Diseños abiertos y flexibles** que puedan ser enriquecidos y adaptados a las necesidades y características de las personas y los contextos en los que se desenvuelven. Este proceso requiere la existencia de tiempos no destinados a la labor de aula

que permitan a los equipos docentes reflexionar y tomar decisiones adecuadas a su realidad, y el desarrollo de normativas y orientaciones que les ayuden a realizar estos procesos.

- (iii) Elaboración de **materiales educativos** que permitan la puesta en práctica de nuevos enfoques sobre el aprendizaje.
- (iv) **Procesos de formación sostenidos** en el tiempo para que los docentes y otros profesionales desarrollen las competencias que involucran los procesos de diseño y desarrollo curricular.
- (v) **Sistemas de asesoramiento** para apoyar a los equipos docentes en los procesos de adaptación y enriquecimiento curricular.

Las políticas curriculares requieren un nuevo modelo de escuela para tener impacto y lograr prácticas educativas renovadas que redunden en el aprendizaje de los alumnos. La transformación de la cultura y prácticas de las escuelas es un proceso lento y generalmente no coincidente con los tiempos políticos en que se enmarcan las reformas, lo cual produce una sensación permanente de frustración. Tal vez sea conveniente, como señala Dussel (2006), llevar a cabo análisis más acotados y de mediano plazo, para comprender cuáles son las transformaciones que se abrieron paso, en qué sectores, con qué suerte, y cómo todo ello permite ir construyendo escenarios distintos y viables para la implementación de las políticas educativas en la región.

## 9. Políticas que tengan como centro la transformación de las escuelas para que sean más inclusivas y logren mayores aprendizajes

Las acciones orientadas a garantizar el derecho a una educación de calidad para todos, fortaleciendo el rol del Estado, ampliando la participación, considerando la diversidad o redistribuyendo los recursos, son condiciones necesarias, pero no suficientes para el ejercicio del derecho a la educación. La verdadera garantía de este derecho se concreta en cada centro o programa educativo, incluyendo los centros académicos y aquellos que forman a los futuros docentes. Cada institución requiere transformarse, cambiar la mirada, las interpretaciones y las prácticas cotidianas.

Ofrecer una educación de calidad que contenga las dimensiones descritas en el capítulo II, exige, por tanto, **un nuevo modelo de escuela** y el desarrollo de políticas que faciliten su puesta en práctica. Las experiencias que han tenido mayores logros educativos en la región han sido aquellas que han adoptado como principio la transformación de la escuela como globalidad, ya que los recursos adicionales no servirán de mucho si no se producen cambios en su cultura, su organización y sus prácticas. Cualquier innovación tiene que afectar a la escuela en su conjunto para que sea significativa, tenga continuidad y produzca más y mejores aprendizajes en el alumnado.

Existe evidencia respecto del valor agregado por la escuela, en el sentido que ésta puede alterar -en medidas más o menos significativas- las variables sociales asociadas a los resultados de aprendizaje, a partir de sus propias propuestas y el desempeño de sus miembros. Según el estudio realizado por la UNESCO/OREALC (2002), las escuelas que marcan la diferencia se caracterizan por integrar en forma organizada y armónica los planes, la visión, los recursos y la adecuada interacción entre los actores educativos.

¿Cuáles serían las principales señas de identidad de una nueva escuela para lograr lo expresado en este documento?

- (i) **Cultura inclusiva.** Lograr que las escuelas sean realmente espacios de integración y no reproduzcan la segmentación social, hace necesario desarrollar políticas orientadas a ir creando las condiciones para que todas las escuelas, y no sólo algunas, acojan a todos los niños de su comunidad, eliminando cualquier forma de selección y discriminación. De esta manera se podrá revertir la situación actual, en la que aquellas escuelas que son más abiertas a la diversidad, concentran una población con necesidades educativas más difíciles de atender. Al respecto, es necesario revisar los actuales sistemas de incentivos a las escuelas con mejores resultados, porque competir por mejores puntajes conduce, en muchos casos, a excluir a aquellos estudiantes que "bajen" los promedios. Además, este mecanismo fortalece a las escuelas que van mejor y no a las que más apoyo necesitan para lograr el aprendizaje de todos.
- (ii) **Cultura de participación.** La participación es un derecho fundamental que se tiene que ejercer en el ámbito de la escuela. Asegurar este derecho implica que las escuelas ofrezcan múltiples oportunidades para que todos participen lo más posible del currículo y de las actividades escolares, así como establecer canales de gobierno democrático, de forma que toda la comunidad educativa, incluidos los estudiantes, esté involucrada en la toma de decisiones que le afecta, definiendo al mismo tiempo los deberes y responsabilidad de cada quien.
- (iii) **Comunidades de aprendizaje y de colaboración.** Las escuelas deberían ser espacios de aprendizaje, no sólo para los alumnos, sino también para los docentes y familias. En una comunidad de aprendizaje todos comparten una visión y se comprometen con el cambio y proyecto educativo de la escuela. Una comunidad que aprende se preocupa de obtener información y analizarla colectivamente para la toma de decisiones, así como de generar conocimientos a través de procesos de evaluación, reflexión e investigación. La construcción de comunidades de aprendizaje requiere generar un ambiente de confianza propicio, en el que se fortalezca la autoestima y se tengan altas expectativas respecto al aprendizaje de todos.
- El trabajo cooperativo entre los diferentes actores es crucial para la conformación de comunidades de aprendizaje y de participación. La mejora de la práctica educativa hace necesaria una metodología en la que se aborden los problemas desde las distintas perspectivas que pueden aportar los actores, estableciéndose una relación de igualdad en cuanto al nivel de relación, pero complementaria y diferenciada en lo que se refiere a los aportes, experiencia profesional y formación de los implicados.
- (iv) **Flexibilidad organizativa y pedagógica.** Ofrecer una variedad de opciones equivalentes en calidad, para que la educación sea pertinente a las necesidades de las distintas personas y contextos, implica necesariamente una mayor flexibilidad organizativa en las escuelas y, por tanto, una mayor autonomía en las decisiones curriculares, las modalidades y los métodos de enseñanza, los horarios, la contratación de personal, la adquisición de recursos materiales y los procedimientos de evaluación y de acreditación.
- (v) **Recursos humanos y materiales suficientes y equitativos para atender la diversidad de necesidades de aprendizaje del alumnado.** Los equipos docentes necesitan apoyo para afrontar el desafío de ofrecer una educación de calidad a la diversidad del alumnado presente en sus aulas. Los sistemas educativos han de asegurar una distribución equitativa de los recursos materiales y humanos para que todos los alumnos puedan aprender, prestando especial atención a aquellos con mayores necesidades.

- (vi) **Equipos docentes comprometidos con el aprendizaje de sus alumnos y con su desarrollo profesional.** Cada docente aisladamente no puede satisfacer la diversidad de necesidades de aprendizaje de todo el alumnado. Es fundamental el trabajo colectivo y comprometido de todos, docentes y directivos, con los procesos de innovación y cambio educativo que redunden en un mejor aprendizaje de sus alumnos. Las políticas educativas han de facilitar espacios y tiempos que permitan a los equipos docentes reflexionar sobre su práctica e intercambiar experiencias. Sería también deseable fortalecer los procesos de formación centrados en la escuela, ya que esta estrategia ha mostrado ser muy valiosa para transformar la práctica y articular a los docentes en un proyecto educativo compartido que asegure la coherencia y continuidad del proceso de aprendizaje de los alumnos. Sin duda esta modalidad implica mayor tiempo para llegar a todos los profesionales, pero a la larga es la más efectiva para que se produzcan cambios significativos en las escuelas.
- (vii) **Liderazgo compartido.** La capacidad de los equipos directivos para movilizar a los docentes, crear un buen clima, facilitar los procesos organizativos y curriculares, promover y sostener cambios educativos, son algunos elementos que pueden marcar la diferencia entre escuelas. Sin embargo, el liderazgo no debe recaer sólo en el director, porque las escuelas que logran buenos resultados se caracterizan por modelos de toma de decisiones que involucran a una mayor cantidad de actores de la comunidad escolar y por relaciones más horizontales y de complementariedad entre directivos y docentes. Las políticas educativas han de asegurar que los directivos desarrollen las competencias necesarias para dar sentido y cohesión a la acción pedagógica del equipo docente, facilitar los procesos de gestión y cambio educativo y lograr un clima institucional armónico.
- (viii) **Apertura de las escuelas a la comunidad y trabajo en red.** Las escuelas han de abrir sus puertas a la comunidad ofreciendo su infraestructura y servicios para realizar actividades recreativas, culturales y de convivencia. Del mismo modo, las escuelas han de participar en las actividades que se desarrollen en el entorno y en la toma de decisiones que afectan a la comunidad, formando redes entre escuelas para intercambiar experiencias y generar conocimientos sobre la práctica educativa. La relación con la comunidad es esencial para aprovechar al máximo todos los recursos de la localidad que puedan contribuir a lograr el pleno desarrollo y aprendizaje de todos los alumnos. En el ámbito local, se concreta la articulación de las políticas intersectoriales que pueden contribuir a reducir las desigualdades de origen de los alumnos.
- (ix) **Escuelas autónomas con las competencias y los recursos necesarios para ejercer dicha autonomía.** La autonomía escolar no es un tema nuevo en las políticas educativas de la región. Es posible constatar cierto consenso acerca de la necesidad o conveniencia de transferir a las escuelas competencias para su mejor gestión. Sin embargo, dichas transferencias no siempre van acompañadas de los recursos y el desarrollo de las capacidades necesarias para desarrollar de manera efectiva las nuevas competencias y responsabilidades que se les asignan. Este es un cambio fundamental, porque en la actualidad estas decisiones están muy determinadas desde las administraciones educativas centrales.

## 10. Políticas articuladas de evaluación educativa orientadas a la mejora progresiva de la calidad de la educación y del funcionamiento de los sistemas educativos

Avanzar hacia una educación de calidad para todos exige el establecimiento de políticas articuladas de evaluación que aporten informaciones que contribuyan a la toma de decisiones más informada. En ese sentido, el enfoque de la evaluación ha de ser coherente con el concepto de calidad de la educación asumido, es decir, entendido como un derecho fundamental de todas las personas que tiene como cualidades esenciales el respeto a los derechos, la equidad, la relevancia y la pertinencia, junto como la eficacia y la eficiencia como elementos operativos.

En los últimos años se han dado importantes pasos en la región para el establecimiento de sistemas de evaluación nacionales y subnacionales, básicamente focalizados en el rendimiento de los alumnos, y se cuenta con una interesante experiencia en ese sentido. Esto refleja una auténtica preocupación por la implementación de mecanismos sistemáticos de revisión, monitoreo y seguimiento del funcionamiento del sistema educativo. No obstante, aún resultan insuficientes en términos de proporcionar insumos efectivos que orienten el desarrollo de políticas educativas para el mejoramiento de la calidad de la educación, en ocasiones debido al escaso aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones.

Igualmente, en muchos países de la región se están realizando esfuerzos para la evaluación del desempeño docente. Y existe una creciente preocupación por la evaluación de las instituciones educativas.

Sin embargo, los retos que deben enfrentarse son aún muy importantes. En el marco de las políticas de evaluación cabe señalar los siguientes:

- (i) **Desarrollar políticas de evaluación integradas** que relacionen y articulen las acciones de evaluación de los distintos componentes (alumnos, docentes y otros profesionales, instituciones, programas y administraciones educativas) y del conjunto del sistema educativo, coherentes con el principio de aprendizaje a lo largo de toda la vida. Teniendo siempre en cuenta la necesidad de definir con claridad los diferentes propósitos y contenidos de la evaluación educativa, promoviendo desarrollos metodológicos y conceptuales diferenciados para cada una de ellas.
- (ii) **Fortalecer y optimizar sistemas de evaluación** de los alumnos atendiendo a cuestiones tales como:
  - Seguir trabajando para ampliar la evaluación de los alumnos no sólo en las áreas instrumentales básicas, sino también en todos los ámbitos que se consideran relevantes para el pleno desarrollo de su personalidad.
  - Considerar las diferencias sociales, culturales e individuales del alumnado en los procesos de evaluación. Esto supone elaborar instrumentos libres de sesgos sociales, culturales y de género, y disponibles en diferentes lenguas, así como proporcionar ayuda a personas con discapacidad para el desarrollo de sus evaluaciones.
  - Fomentar en la utilización de estrategias diversificadas para la evaluación del alumnado que aporten una visión integral del proceso de aprendizaje.
  - Favorecer la articulación entre el desarrollo del currículo, las metas de aprendizaje esperadas y los sistemas de evaluación; del tal forma que el currículo constituya la base para la evaluación del rendimiento de los alumnos y que, a su vez, la evaluación aporte información útil para la mejora del currículo.

- Desarrollar estudios de factores asociados al aprendizaje, que den cuenta no sólo de la situación actual, sino que aporten informaciones que ayuden a la toma de decisiones para su mejora.
  - Optimizar las estrategias de difusión y usos de los resultados de las evaluaciones, de tal forma que, en consonancia con otros conjuntos de información que se relacionan con el ejercicio del derecho a la educación y el enriquecimiento del debate público sobre éste, logren impactar en la mejora de la educación.
- (iii) **Desarrollar y mejorar sistemas de evaluación externa del desempeño docente**, relacionados con el desarrollo profesional y ligados a la evaluación de los centros, así como sistemas de **autoevaluación** de los docentes que incidan en la mejora de la calidad de su trabajo.
- (iv) **Favorecer procesos de evaluación de las instituciones educativas** mediante enfoques que combinen evaluaciones externas con autoevaluaciones, y que vayan dirigidas a poner en marcha procesos de desarrollo institucional.
- (v) Abrir el debate acerca de la necesidad de **realizar procesos de evaluación de las administraciones educativas** como corresponsables de la calidad de la educación de un país.
- (vi) **Articular** los procesos de **evaluación educativa con los sistemas de información**, de tal forma que ambos, trabajando conjuntamente, estén orientados a la mejora de la calidad de la educación y del funcionamiento de los sistemas educativos en sus diferentes niveles.

Se trata de crear una cultura de evaluación que incorpore a ésta como una actividad más del proceso educativo, cuyo objetivo es aportar informaciones que contribuyan a la reflexión de los diferentes miembros de la comunidad educativa para optimizar su desempeño, y que no se vea como una mera intervención externa de carácter puntual, punitiva o descontextualizada.

## 11. Construcción de sistemas integrados de información educativa que alimenten los procesos de toma de decisión y de debate público sobre la educación

Un componente esencial para el aseguramiento del derecho a una educación de calidad para todos, son los procesos de monitoreo necesarios como mecanismos de acompañamiento y evaluación de los progresos y avances en el logro de los objetivos de la Educación para Todos. La disponibilidad de información oportuna, confiable y relevante con las necesidades provenientes de la agenda de políticas educativas en la región, se vuelve de importancia vital para la toma de decisiones.

Sin embargo, los sistemas de información educativa no gozan en la actualidad de importantes niveles de integración, y su capacidad de informar los procesos de toma de decisión y debate público se ve limitada por diferentes factores. La irrupción de los sistemas nacionales de evaluación del logro académico de los estudiantes, usualmente asociados con proyectos y unidades propias diferentes a la estructura regular, es sólo una ilustración de esta desintegración que conlleva diferentes problemas vinculados con la integridad, la consistencia, la credibilidad y la duplicidad de esfuerzos.

Del mismo modo, otros subsistemas de información (como los relacionados con la gestión de los recursos) cobran dinámicas autónomas sin mayores posibilidades de vinculación con sistemas tradicionales de estadística educativa que, con profundas limitaciones

materiales y profesionales, producen información que excepcionalmente se entronca con las necesidades de las políticas educativas, deviniendo en fuentes de información de referencia o de uso habitual.

Estas limitaciones han tratado de ser enfrentadas mediante procesos que, ante problemas de desajustes institucionales, conceptuales y metodológicos, han confiado en soluciones de integración sobre plataformas informáticas que no son suficientes para lidiar con este tipo de situaciones.

Lo anterior no significa desvalorizar los inmensos esfuerzos desplegados para contar con información de la que se carecía en el pasado reciente, incluyendo la existencia de series históricas sobre aspectos incluso muy básicos. Más bien se trata de valorar dichos esfuerzos y avanzar hacia su integración a partir de un marco analítico y conceptual que, al poner en el centro de sus preocupaciones el derecho a la educación, permita identificar los vacíos actuales, mejorar las estadísticas continuas y organizar la información de modo relevante, es decir, con mayor capacidad de informar los procesos de toma de decisión y el debate público sobre la educación.

Para ello se requiere **revisar los modelos analíticos** que están en la base de los diferentes subsistemas de información, de modo que éstos se ajusten a una visión de la educación centrada en su naturaleza de derecho humano fundamental, y **se proceda a una integración de los mismos**, tanto en su carácter sectorial, como en el marco de los sistemas nacionales de información que hacen parte de la función pública. A su vez, esta integración requiere una mirada amplia que permita integrar al acervo de evidencia, aquella que es producida mediante esfuerzos específicos de investigación usualmente desarrollados fuera de las entidades estatales.

El fortalecimiento de los sistemas de información no sólo se constituye en una fuente indispensable para mejorar la gestión del sistema educativo, sino también en una importante herramienta para que los ciudadanos ejerzan sus derechos de vigilancia y control de los asuntos públicos, lo que evidentemente impacta sobre la transparencia de las instituciones y el fortalecimiento de las democracias en la región.

En síntesis, las once propuestas de políticas educativas reseñadas tienen como único norte ayudar a los Estados en su responsabilidad de asegurar que los habitantes de la región puedan hacer exigible su derecho a una educación de calidad. Es por medio de la educación que las personas pueden aumentar su libertad efectiva para llevar a cabo aquello que valoran, y los países avanzar hacia un desarrollo humano sustentable y cumplir así con el compromiso asumido de alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio antes de 2015. A su vez, estas orientaciones pueden constituirse en un marco de referencia útil para hacer un seguimiento de los avances en la región de este enfoque de derechos en las aulas y servir de base para una agenda futura de cooperación educativa entre los países.

## REFERENCIAS

### Capítulo I

- Bárcena, A. (2005). **Ciudadanía y desarrollo: Metas del Milenio**. Ponencia presentada en una conferencia realizada en la Comisión Económica para América Latina-CEPAL. Santiago, Chile.
- Bourguignon, F. (1999). **Crime, Violence and Inequitable Development**. Banco Mundial. Washington D.C.
- CEPAL (2005). **Panorama Social de América Latina**. CEPAL. Santiago, Chile. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- CEPAL (2006). **Panorama Social de América Latina**. CEPAL. Santiago, Chile. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- Franco, R. (2002). "Situación social actual en América Latina y el Caribe y su influencia en el desarrollo de la educación." En **PRELAC, Un trayecto hacia la Educación para Todos. Panorama socioeducativo: cinco visiones sugerentes sobre América Latina y el Caribe**. Revista PRELAC N°0, agosto de 2004, págs. 13-23. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl/revistaprelac](http://www.unesco.cl/revistaprelac)
- Ganuzo, E. (2002). **Tendencias del desarrollo en América Latina y el Caribe en la última década**. División regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Ocampo, J. A. (2005). "Mercado, cohesión social y democracia." En **Revista Focus Eurolatino N° 6**, diciembre de 2005. Corporación Justicia y Democracia. Santiago, Chile.
- OIT (1989). **Convenio N° 169 sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**. Naciones Unidas. Ginebra. Disponible en: [www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C169](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C169)
- OIT (2005). **Panorama Laboral 2005**. OIT. Ginebra.
- OMS (2003). **Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud**. Organización Mundial de la Salud. Washington D.C. Disponible en: [www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia\\_2003.htm](http://www.paho.org/Spanish/AM/PUB/Violencia_2003.htm)
- ONU (1948). **Declaración Universal de los Derechos Humanos**. Naciones Unidas. Nueva York. Disponible en: [www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm](http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm)
- ONU (2001). **Declaración del Milenio**. Naciones Unidas. Nueva York. Disponible en: [www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html)
- ONU (2006). **Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**. Naciones Unidas. Nueva York.
- OPS (2005). **Situación de Salud en las Américas: Indicadores Básicos**. Organización Panamericana de la Salud. Oficina Regional, Organización Mundial de la Salud. Washington D.C. Disponible en [www.paho.org/spanish/dd/ais/BI-brochure-2006.pdf](http://www.paho.org/spanish/dd/ais/BI-brochure-2006.pdf)
- Transparencia Internacional (2006). **Barómetro Global de la Corrupción**. España. Disponible en: [www.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es)
- UNESCO (1996a). **La educación encierra un tesoro**. Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors. Ediciones de la UNESCO. París.
- UNESCO (1996b). **Nuestra Diversidad Creativa**. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. Coordinado por Javier Pérez de Cuéllar. Ediciones de la UNESCO. París.

## Capítulo II

- Bellei, C. (2006). **Derecho a la educación y equidad educativa**. Documento presentado al Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación en Chile, convocado entre el 7 de junio y el 12 de diciembre de 2006. Santiago, Chile. El informe final se encuentra disponible en: [www.consejoeducacion.cl](http://www.consejoeducacion.cl)
- Blanco, Rosa (2005). **Innovación educativa y calidad de la educación**. Módulo I del Curso-Taller sobre Investigación y Sistematización de Innovaciones Educativas 2005-2006. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl/innovemos](http://www.unesco.cl/innovemos)
- Blanco, Rosa (2006). "La equidad y la inclusión social: Uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy". En **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad y Cambio en Educación**. vol 4. N° 3.
- Braslavsky, Cecilia (2001). "Educación secundaria en Europa y en Latinoamérica: Síntesis de un diálogo compartido". En **La Educación Secundaria ¿Cambio o inmutabilidad? Análisis y debate de procesos europeos y latinoamericanos contemporáneos**. UNESCO/IIPE. Buenos Aires, Argentina.
- Brovetto, J. (1999). La educación superior en iberoamérica: crisis, debates, realidades y transformaciones en la última década del siglo XX. En **Universidad Siglo XXI, Revista Iberoamericana de Educación**, N° 21, págs. 1-12. septiembre / diciembre de 1999.
- CEPAL (1998). **Panorama Social de América Latina**. CEPAL. Santiago, Chile. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- Coll, Cesar; Martín, Elena (2006). "La vigencia del debate curricular." En **El Currículo a Debate, Revista PRELAC** N° 3, diciembre de 2006, págs. 6-28. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile.
- De Ketele, Jean Marie (2004). "El fundamento de las políticas educativas: Una Educación de Calidad para Todos". En **Políticas educativas y equidad**. Reflexiones del Seminario Internacional organizado por la UNESCO, UNICEF, Fundación Ford, Universidad Alberto Hurtado, octubre de 2004. págs. 81-86. Santiago, Chile.
- Ferreiro, Emilia (1998). **Qué y cómo aprender** (Comentario). Compilación de Rosa María Torres. Biblioteca de Actualización del Maestro. Secretaría de Educación Pública de México.
- Lasch, C. (1996). **La rebelión de las elites**. Paidós. Barcelona.
- Marchesi, A.; Martín, M. (1998). **Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio**. Alianza Editorial. Madrid, España.
- Martín, Elena (2006). "Currículo y atención a la diversidad." En **El Currículo a Debate, Revista PRELAC** N° 3, diciembre de 2006, págs. 112-120. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile.
- McEwan, P.J.; Carnoy, M. (1998). **Choice between private and public schools in a voucher system: Evidence from Chile**. (Documento no publicado). Stanford University. Stanford, C.A.
- Muñoz, Vernor (2004). **El derecho a la educación. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Educación**. Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Naciones Unidas. Nueva York.
- OIT (1973). **Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo**. Naciones Unidas. Ginebra. Disponible en: [www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm](http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm)
- ONU (1948). **Declaración Universal de los Derechos humanos**. Naciones Unidas. Nueva York. Disponible en: [www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm](http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm)

- ONU (1979). **Convención sobre la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer**. Naciones Unidas. Nueva York Disponible en: [www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/e1cedaw_sp.htm)
- ONU/ECOSOC (1966). **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. Nueva York. Disponible en: [www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_cesocr\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cesocr_sp.htm)
- ONU/ECOSOC/UNESCO (2003). **Right to Education. Scope and Implementation. General Comment 13 on the Right to Education** (Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). UNESCO. París. Disponible en: [www.unesco.org/education/en](http://www.unesco.org/education/en)
- Reimers, Fernando (2002). "La lucha por la igualdad de oportunidades en América Latina como proceso político". En **Revista Latinoamericana de Estudios Educativos**, vol. XXXII, N°1, págs. 9-70. México.
- Rojas, A. (2006). "La cara oculta de la luna. Liderazgo y crítica al racionalismo en la formulación e implementación de políticas educacionales." En **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad y Cambio en Educación**, Volumen 4 (monográfico). Madrid, España.
- Sacristán, Gimeno (2000). **La Educación obligatoria: su sentido educativo y social**. Editorial Morata. Madrid, España.
- Savater, Fernando (2006). "Fabricar humanidad." En **Los Sentidos de la Educación. Revista PRELAC** N° 2, julio de 2005, págs. 26-30. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl/revistaprelac](http://www.unesco.cl/revistaprelac)
- Smelkes, Silvia (2004). "La educación intercultural en México." En **Políticas educativas y equidad**. Reflexiones del Seminario Internacional organizado por Fundación Ford, UNESCO, UNICEF, Universidad Alberto Hurtado, octubre de 2004. págs. 185-188. UNICEF. Santiago, Chile.
- Tedesco, Juan Carlos (2004). "Igualdad de oportunidades y política educativa". En **Políticas educativas y equidad**. Reflexiones del seminario Internacional organizado por Fundación Ford, UNESCO, UNICEF, Universidad Alberto Hurtado, octubre de 2004. págs. 59-68. UNICEF. Santiago, Chile.
- Tomasevki, Katarina (2006). **The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report**. Copenhagen. Disponible en: [www.katarinatomasevski.com/images/Global\\_Report.pdf](http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf)
- Torres, Rosa-María (1998). **Qué y cómo aprender**. Biblioteca de Actualización del Maestro. Secretaría de Educación Pública de México.
- UNESCO (1960). **Convención contra toda forma de Discriminación en Educación**. París. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114583s.pdf#page=119>
- UNESCO (1996). **La educación encierra un tesoro. Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors**. Ediciones de la UNESCO. París.
- UNESCO (2000). **Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: Cumplir nuestros compromisos comunes**. Ediciones de la UNESCO. París.
- UNESCO (2005a). **Educación para Todos: El imperativo de la calidad**. Informe de Seguimiento de Educación para Todos en el Mundo. Ediciones UNESCO. París. Disponible en: [www.unesco.org/education](http://www.unesco.org/education)

- UNESCO (2005b). **Guidelines for inclusión: Ensuring Acces to education for All**. Ediciones de la UNESCO. París. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140224e.pdf>
- UNESCO (2007). **Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la Educación de Calidad para Todos**. Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC). Versión preliminar. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile.
- UNESCO/OREALC (2001). **Informe Técnico. Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica**. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la calidad de la educación (LLECE). OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl/llece](http://www.unesco.cl/llece)
- UNESCO/OREALC (2002). **Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC)**. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)
- UNICEF (1989). **Convención sobre los Derechos del Niño**. Naciones Unidas. Nueva York. Disponible en: [www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm)

### Capítulo III

- Aguerrondo, Inés (2004). **Mecanismos de control de calidad de la formación de profesores. Sistemas de acreditación de la formación docente**. PREAL. Santiago, Chile. Disponible en: [www.preal.org](http://www.preal.org)
- Braslavsky, Cecilia (2004). "Diez factores para una Educación de Calidad para Todos en el siglo XXI". Documento presentado a la Semana Monográfica Santillana. noviembre de 2004. Madrid. En el número especial de la **Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación**, 4(2e). Disponible en: [www.rinace.net/arts/vol4num2e/art5.htm](http://www.rinace.net/arts/vol4num2e/art5.htm)
- Calvo, Guillermo; Jarque, Carlos (2002). Prefacio a: **¿Quiénes son los maestros? Carreras e incentivos docentes en América Latina**. Navarro, Juan Carlos Editor. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- CPEIP (2005). **Formación continua docente: un camino para compartir 2000 - 2005**. Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP). Santiago, Chile. Disponible en: [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)
- Cuenca, Ricardo (2003). **El compromiso de la sociedad civil con la educación. Sistematización del Plan Nacional de Capacitación Docente (PLANCAD)**. GTZ/KfW. Ministerio de Educación. Lima, Perú. Disponible en [www.proeduca.org.pe](http://www.proeduca.org.pe)
- Darling-Hammond, Linda (2001). **El derecho a aprender, crear buenas escuelas para todos**. Ariel. Barcelona, España.
- Earl, Lerna, M.; Lemathieu, Paul, G. (2003). "Replantear la evaluación y la rendición de cuentas." En **Replantear el cambio educativo**. Compilación Andy Hargreaves. Amorrortu editores. Buenos Aires, Argentina.
- Figlio, D. N. (1997). "Teacher salaries and teacher quality". En **Economic Letters** 55, págs. 267-271.

- Fullan, Michael (2003). "Emoción y esperanza: Conceptos constructivos para tiempos complejos." En **Repensar el cambio educativo**. págs. 296-317. Andy Hargreaves, compilador. Amorrortu editores. Buenos Aires. Argentina.
- Gutiérrez-Santander, Pablo; Morá-Suñarez, Santiago; Sanz-Vásquez, Inmaculada (2005). **Estrés docente: elaboración de la escala ed-6 para su evaluación**. Biblioteca Virtual de REICE. Disponible en: [www.rinace.net](http://www.rinace.net)
- Hanushek, E; Kain, J; Rivkin, S.G. (1999). **Do Higher Salaries Buy Better Teachers?** National Bureau of Economic Research. NBER. Serie Documentos de Trabajo 7082. Cambridge, MA.
- Hargreaves, Andy (1999). **Profesorado, cultura y postmodernidad**. Ediciones Morata. Madrid, España.
- Hevia, Ricardo (2006). **Propuestas para la transformación de la formación docente: paradigmas, modelos, procesos**. Ponencia presentada en el IV Encuentro de la Red KIPUS, octubre de 2006. Venezuela.
- Imazeki, J. (2005). "Teacher Salaries and Teacher Attrition". En **Economics of Education Review** N° 24. págs 431-449.
- Liang, X. (1999). **Teacher Pay in 12 Latin American Countries: How does teacher pay compare to other professions, what determines teacher pay, and who are the teachers?** LCSHD paper series N° 49. Banco Mundial. Departamento de Desarrollo Humano. Washington D.C.
- Lieberman, Ann y Grolnick, Mauren (2003). "Las redes, la reforma y el desarrollo profesional de los docentes". En **Repensar el cambio educativo**. Andy Hargreaves, compilador. Amorrortu. Buenos Aires, Argentina.
- Luna, Milton (2004). **Conflictos docentes en América Latina 1999-2003: sistematización de estudios e investigaciones**. Publicación en proceso.
- Marcelo, Carlos (2002). "La formación inicial y permanente de los educadores". En **Los educadores en la sociedad del siglo XXI**. Consejo Escolar del Estado. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Madrid, España.
- Marcelo García, Carlos (2006). **Políticas de Inserción a la docencia: del eslabón perdido al puente para el desarrollo profesional docente**. Ponencia presentada en el Taller Internacional sobre Políticas de Inserción, organizado por PREAL. Bogotá, Colombia.
- Marchesi, Alvaro (2006). "El valor de educar a todos en un mundo diverso y desigual." En **Los Sentidos de la Educación, Revista PRELAC**. N° 2, febrero de 2006, págs. 54-69. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl/revista\\_prelac](http://www.unesco.cl/revista_prelac)
- Morduchowicz, Alejandro (2002). **Carreras, incentivos y estructuras salariales docentes**, documento de trabajo N° 23. Preparado para FLACSO-PREAL. Buenos Aires, Argentina.
- Namo De Mello, Guiomar (2005). "Profesores para la igualdad educacional en América Latina". En **Protagonismo Docente, Revista PRELAC**. N° 1, julio de 2005, págs. 25-37. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl/revista\\_prelac](http://www.unesco.cl/revista_prelac)
- Navarro, Juan Carlos (2002). **¿Quiénes son los docentes?** Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- OCDE (2005). **Teachers Matter: Developing and Retaining Effective Teachers**. OCDE. París.
- PREAL (2003). **Boletín**. Año 5 / N° 15, octubre 2003. Santiago, Chile. Disponible en: [www.preal.org](http://www.preal.org)

- Rizo, Héctor (2005). **Documento de Trabajo Sobre Desempeño Profesional Docente** preparado para la OREALC/UNESCO. Santiago, Chile.
- Tedesco, Juan Carlos; Tenti, Emilio (2002). **Nuevos tiempos y nuevos docentes**. UNESCO/IPE. Buenos Aires, Argentina.
- Tiramonti, G. (2001). **Sindicalismo docente y reforma educativa en América Latina de los 90'**. documento de trabajo 19. PREAL. Santiago, Chile.
- UNESCO/IPE (2006). **El financiamiento y la asignación de recursos**. Estudio preparado por Alejandro Morduchowicz por la OREALC/UNESCO. Santiago, Chile.
- UNESCO/OREALC (2001). **Informe Técnico. Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados para alumnos de tercer y cuarto grado de la educación básica**. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl/llece](http://www.unesco.cl/llece)
- UNESCO/OREALC (2002). **Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC)**. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)
- UNESCO/OREALC (2004). **Conflictividad educativa en América Latina: cronología de la actividad sindical docente**. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)
- UNESCO/OREALC (2005a). **Estudio de casos de modelos innovadores en la formación docente en América Latina y Europa**. Coordinado por F. Javier Murillo. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)
- UNESCO/OREALC (2005b). **Revisión bibliográfica sobre salud de los docentes**. Preparada por Manuel Parra para la OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)
- UNESCO/OREALC (2006a). **Evaluación del desempeño y carrera profesional docente: un estudio comparado entre 50 países de América y Europa**. Coordinado por F. Javier Murillo. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)
- UNESCO/OREALC (2006b). **Modelos Innovadores en la Formación Inicial**. Coordinado por F. Javier Murillo. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)
- Vaillant, Denise (2006). **SOS: Profesión docente al rescate del currículum escolar**. BIE-Oficina Internacional de Educación de la UNESCO. Ginebra.

## Capítulo IV

- CEPAL (1998). **El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos**. CEPAL. Santiago, Chile. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- CEPAL/IPEA/PNUD (2003). **Hacia el Objetivo del Milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe**. CEPAL. Santiago, Chile. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- CEPAL/UNESCO (1992). **Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad**. CEPAL. Santiago, Chile. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- CEPAL/UNESCO (2005). **Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe**. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl/esp/biblio/ediciones/106.act?menu](http://www.unesco.cl/esp/biblio/ediciones/106.act?menu)
- Crahay, Marcel (2006). "É possível tirar conclusões sobre os efeitos da repetência?" In **Cadernos de Pesquisa**. vol. 36, N° 127. págs. 223-246. Disponible en: [www.scielo.br](http://www.scielo.br)

- PNUD (2005). **Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual.** PNUD. Nueva York.
- UNESCO (2007). **Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la Educación de Calidad para Todos.** Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC). Versión preliminar. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile.
- UNESCO/IIPE (2006). **El financiamiento y la asignación de recursos.** Estudio preparado por Alejandro Morduchowicz para la OREALC/UNESCO. Santiago, Chile.
- UNESCO/OCDE (2003). **Literacy Skills for the World of Tomorrow – Further Results from PISA 2000.** OCDE. París.

## Capítulo V

- Blanco, Rosa (2005). "La Educación de Calidad para Todos empieza en la Primera Infancia." En **Revista de Enfoques Educativos.** vol. 7, N° 1, págs. 11-34. Departamento de Educación. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- CEPAL (1998). **El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos.** CEPAL. Santiago, Chile. Disponible en: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)
- Dussel, Inés (2006). **Informe Final sobre Reformas Curriculares en América Latina y el Caribe: Balance y Perspectivas.** Ponencia presentada en la II Reunión del Comité Intergubernamental del PRELAC: El Currículo a Debate, organizada por OREALC/UNESCO en Santiago, Chile del 11 al 13 de mayo de 2006.
- Tomasevski, Katarina (2006). **The State of the Right to Education Worldwide. Free or Fee: 2006 Global Report.** Copenhagen. Disponible en: [www.katarinatomasevski.com/images/Global\\_Report.pdf](http://www.katarinatomasevski.com/images/Global_Report.pdf)
- ONU (1948). **Declaración Universal de los Derechos humanos.** Naciones Unidas. Nueva York. Disponible en: [www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm](http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm)
- ONU/ECOSOC (1966). **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Naciones Unidas. Nueva York. Disponible en: [www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a\\_ceschr\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/a_ceschr_sp.htm)
- UNESCO (2000). Marco de acción para las Américas. En **Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: Cumplir nuestros compromisos comunes.** págs 35-42. Ediciones de la UNESCO. París.
- UNESCO (2007a). **Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la Educación de Calidad para Todos.** Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC). Versión preliminar. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile.
- UNESCO (2007b). **Bases Sólidas. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo.** Ediciones de la UNESCO. París. Disponible en: [www.unesco.org/education](http://www.unesco.org/education)
- UNESCO/OREALC (2002). **Estudio Cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos.** Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE). OREALC/UNESCO. Santiago, Chile. Disponible en: [www.unesco.cl](http://www.unesco.cl)

UNICEF (1989). **Convención sobre los Derechos del Niño**. Naciones Unidas. Nueva York.  
Disponible en: [www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/k2crc_sp.htm)

Weinschelbaum, S. et al (1999). **Carrera de Especialización de la Enseñanza en Contextos de Diversidad - Focalizada en la Ruralidad**. Fundación Bunge y Burn. Buenos Aires, Argentina.

Este documento ofrece algunas reflexiones y recomendaciones de políticas educativas como contribución a las deliberaciones de la Segunda Reunión Intergubernamental de Ministros de Educación del Proyecto de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) realizada en marzo de 2007 en Buenos Aires, Argentina. El tema central es la educación de calidad para todos, entendida como un bien público y un derecho humano fundamental que los Estados tienen la obligación de respetar, promover y proteger, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el acceso y apropiación del conocimiento.

Es preciso abordar estas recomendaciones en el mediano y largo plazo para cumplir con los objetivos de Educación de Calidad para Todos, en el marco de los cinco focos estratégicos del PRELAC. Las mismas, involucran medidas de política general así como transformaciones en los diferentes niveles del sistema, especialmente de las instituciones educativas. Las políticas generales en las que se enmarcan las recomendaciones, han de ser políticas de Estado concertadas con la sociedad, integrales y con enfoque de derechos.



Oficina Regional de Educación  
para América Latina y el Caribe  
**UNESCO Santiago**