

Análisis de Política Educativa

Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina

Claudio Suasnábar

Laura Rovelli

Emilia Di Piero

(Coordinadores)

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)

Índice

Presentación

Capítulo 1

Los ciclos de reforma educativa en América Latina

Claudio Suasnábar

Capítulo 2

Instrumentos para el análisis de las políticas educativas

Laura Rovelli

Capítulo 3

Pasado y presente del nivel secundario: masificación y admisión

Emilia Di Piero

Capítulo 4

El Plan FinEs2. Elementos para el análisis de la terminalidad educativa

Federico M. González

Capítulo 5

La relación Nación – Jurisdicción en el financiamiento educativo

Gustavo Gallo

Capítulo 6

Políticas científicas y promoción a la investigación en la Argentina

Pedro Fiorucci

Epílogo

Los autores

CAPÍTULO 1

Los ciclos de reforma educativa en América Latina

Claudio Suasnábar

Introducción

Como señala Eric Hobsbawm (1994) en su monumental estudio del siglo XX, entre fines de la década de 1980 y los primeros años de la de 1990 termina una época del mundo y comienza una nueva. Así, la caída del Muro de Berlín y la posterior disolución de la URSS marca el final de aquella centuria reducida iniciada en la primera guerra mundial y que el historiador inglés denominará siglo XX corto.

No es casual, entonces que el clima de ideas de los años noventa estuvieran signados por una serie de intervenciones intelectuales que coincidían, por un lado, en proclamar (con mayor o menor optimismo) el final de un ciclo histórico, y por otro, procuraban dar cuenta de los rasgos y características de la nueva época. Quizás uno de los ensayos políticos más exitosos de aquellos años haya sido el trabajo de Francis Fukuyama “El fin de la historia” (1992) quién no dudaba en señalar el triunfo de la democracia liberal a escala mundial, el cual también constituía el punto final de la evolución ideológica de humanidad. En rigor, la desintegración del bloque soviético no solo marcaba el fin de bipolaridad (capitalismo vs. socialismo) en la geopolítica mundial sino más bien expresaba la punta de un iceberg de tendencias de cambios en distintos órdenes, más profundas y de larga data.

Al respecto, ensayos anteriores como “La condición posmoderna” de Jean-François Lyotard publicado en 1979 y las investigaciones de Daniel Bell y Alain Touraine sobre lo que comenzaba a denominarse sociedad post-industrial editados por los mismos años, adquirirán una renovada notoriedad y generalizarán el prefijo “post” para aludir a la nueva época como continuidad superadora de la anterior. El ocaso de los grandes relatos de la modernidad (progreso, ciencia, totalidad, etc.) será para Lyotard (1987) el rasgo distintivo del cambio en el estatuto del conocimiento, mientras que el cambio tecnológico y su impacto en las formas de producción marcaría el advenimiento de una nueva sociedad ya no organizada alrededor del modelo industrialista. Más aun, la profundidad de este cambio se manifestará en una acelerada internacionalización y transnacionalización de la economía mundial que cuestionará los cimientos y la soberanía de los Estados Nacionales. En buena medida, la idea de globalización pasará a dar cuenta de estos contradictorios procesos de cambio que, desbordando la economía se proyectan en las esferas social, política y cultural.

Pasados casi treinta años, el escenario global se nos aparece bastante lejos del clima de triunfalismo y optimismo de comienzos de los noventa. Al contrario, la coyuntura actual se caracteriza por la crisis, la incertidumbre y fuertes signos de descomposición social que atraviesan tanto los países centrales como los periféricos. Así, la crisis de la economía mundial expresa no solo la desaceleración del crecimiento o virtual estancamiento sino también ciertas dinámicas centrífugas de “desglobalización” que se manifiestan en el retorno de discursos proteccionistas en el corazón mismo del capitalismo mundial. Consecuencia directa de estas tendencias es la creciente incertidumbre que rodea el orden político mundial cuya novedad principal lo constituye, por un lado, el desplazamiento del centro geopolítico de Occidente hacia Oriente (China y su zona de influencia), y por otro, estrechamente ligado a lo anterior, el debilitamiento de los bloques regionales y el resurgimiento del Estado Nacional. Por último, los fuertes signos de descomposición social ya no es un rasgo exclusivo del tercer mundo sino parte del paisaje de los países centrales que se revela en la expansión de ideologías conservadoras, nacionalista y xenóforas, y el ascenso de fuerzas políticas de extrema derecha y/o de populismos de derecha que ponen en riesgo la vitalidad de la democracia liberal de los países del Norte desarrollado (Sintomer, 2017).

Lejos de estar inmunes a estas tendencias, las sociedades latinoamericanas miran con recelo este escenario internacional signado por la crisis que por su magnitud resulta imposible no recibir sus consecuencias y efectos en un mundo globalizado.

Con todo, la primera década y media del nuevo siglo para América Latina constituyó un momento altamente favorable producto de la valorización de los productos primarios que exporta la región, lo cual permitió un inédito período de crecimiento económico. Asimismo, el fracaso de las reformas neoliberales de la década de 1990 y su secuela de crisis socio-económica no solo alimentaría la movilización y protesta social sino también estaría en el origen del ascenso de gobiernos de “izquierda”, “nacional-populares” o “populistas” (según distintas perspectivas) pero que compartirían cierta orientación progresistas de las políticas impulsadas. La segunda mitad de la década de 2010 parecería marcar el agotamiento del llamado “boom de los commodities” y el ocaso de buena parte de estos gobiernos progresistas que, sin el impulso transformador de antaño se enfrentan con los límites y contradicciones internas de cada una de estas experiencias políticas¹.

En este escenario global y regional signado por la incertidumbre y una complejidad creciente deben ubicarse los problemas de los sistemas educativos y las políticas públicas para el sector, aunque -como veremos más adelante - buena parte de estos problemas se vinculan con tendencias de muy larga data que se superponen con los procesos en curso.

¹ Al respecto véase el libro colectivo de Leiras, M.; Malamud, A. y Stefanoni, P. (2016) *¿Porque retrocede la izquierda?* Capital Intelectual, Colección Le monde diplomatique, Buenos Aires, así como también un primer balance de esta década en el artículo de Burchardt, Hans-Jürgen (2017) “La crisis actual de América Latina: causas y soluciones?”, en *Revista Nueva Sociedad* No 267, enero-febrero. http://nuso.org/media/articles/downloads/8._TC_Burchardt_267.pdf

Quizás la problemática del gobierno de lo social-estatal sea aquella que revela con mayor claridad los puntos de contacto con las dificultades y complejidad que asume hoy el gobierno de la educación para enfrentar los problemas educativos. En este sentido, los sistemas educativos - como uno de los instrumentos claves de la conformación del Estado Nación- se erigieron alrededor de un modelo fundacional de organización burocrática cuyos rasgos principales estaban definidos por una estructura jerárquica y vertical, la diferenciación de roles y funciones, y un conjunto de normas y procedimientos. De tal forma, el gobierno del sistema educativo -entendido como la capacidad de direccionar y regular al conjunto de los actores e instituciones- descansaba, por un lado, sobre la homogeneidad y verticalidad de las acciones estatales, y por otro, sobre una clara diferenciación entre los que piensan la política (especialistas, técnicos, políticos) y los que ejecutan cotidianamente esa política (maestros y alumnos).

A inicios de la década de 1960, este modelo fundacional de los sistemas educativos y la forma de gobernar la educación antes mencionado, comenzaría a mostrar no solo deficiencias y limitaciones sino también claros signos de agotamiento. Las reformas educativas de esta década serán un primer intento de respuesta frente a estos problemas que luego de un impasse retomarán su impulso en la década de 1990. Ciertamente, estas últimas reformas supusieron un cambio sustantivo en la forma de concebir la dinámica de funcionamiento de los sistemas, que se expresó en el desplazamiento de las viejas modalidades de gobierno de control burocrático hacia las nuevas formas de regulación basado en el control a distancia por resultados. Las reformas educativas iniciadas en la década del 2000, si bien marcan una mayor presencia estatal no han modificado sustancialmente las nuevas formas de regulación. En rigor, más que un reemplazo, lo que parece haber sucedido es una superposición híbrida entre ambas modalidades de gobierno donde conviven contradictoriamente lógicas y racionalidades distintas.

Paradójicamente, en el corazón de estas nuevas formas de regulación se encuentra uno de los dispositivos más antiguos y constitutivos de la escuela moderna como es el de la evaluación. Así, la expansión a nivel internacional de los sistemas de evaluación de la calidad y en general de la “evaluación educativa” como conocimiento experto y campo profesional da cuenta no sólo de la emergencia de estas nuevas modalidades de control sino también del cambio en las relaciones entre el nivel central y los actores del sistema educativo, y entre éstos y la sociedad civil.

La convergencia de estas tendencias de cambio en el gobierno de los sistemas educativos no solo constituye un desafío para las políticas educativas actuales sino también conlleva la necesidad de revisar críticamente las herramientas teórico-conceptuales, los instrumentos de política y las experiencias históricas de reforma educativa desarrolladas en la región.

En esta dirección, este capítulo focaliza su interés en una mirada de largo plazo sobre la conformación histórica de los sistemas educativos latinoamericanos, los ciclos de reforma educativa como un racconto de los distintos intentos estatales de reestructurar el sistema, así como también las tendencias de cambio reciente en el gobierno de la educación y las nuevas formas de

regulación a nivel mundial y regional. Cabe aclarar que lo extenso del período de análisis nos obliga a “modelizar” procesos y tendencias tal como la noción de ciclos de reforma que tiende a resaltar ciertos rasgos comunes de reformas nacionales con especificidades propias. Asimismo, la noción de matriz socio-política (relación entre cierto tipo de Estado, modelo de desarrollo y régimen político-actores-sujetos) si bien no se desarrolla teóricamente opera como un supuesto la estrecha relación entre cambios en la matriz socio-política y los ciclos de reforma educativa en la región².

Planteado de esta manera, el texto se organiza en cuatro secciones: la primera analiza el modelo fundacional de los sistemas educativos como parte del contradictorio proceso de ingreso a la modernidad de las sociedades latinoamericanas. La segunda sección caracteriza los primeros signos de agotamiento de aquel modelo y las reformas educativas de 1960. La tercera sección explora los cambios en la matriz socio-política y las reformas educativas desarrolladas durante la década de 1990. La cuarta sección se concentra en el nuevo escenario regional de comienzos del siglo XXI y las principales innovaciones políticas que introducen las reformas educativas de la década de 2000. Hacia el final se presentan una serie de reflexiones a modo de conclusiones que procuran esbozar algunas claves del escenario educativo regional de los próximos años.

La configuración histórica de los sistemas educativos latinoamericanos

Los sistemas educativos en la región se conformaron en el marco del proceso de formación de los Estados Nacionales, entre fines del Siglo XIX y comienzos del Siglo XX como parte del proceso más amplio del ingreso a la modernidad de las sociedades latinoamericanas. De tal manera, el origen histórico de los sistemas educativos, su configuración y las tensiones que los atraviesan son en buena medida, la expresión de esa particular forma que adoptará dicho proceso de transformación en los diferentes países de la región.

Desde esta perspectiva, la formación del Estado Nacional resulta indisociable del proceso de conformación de sociedades modernas, entendiendo por tales aquellas que reconocen dos rasgos estructurales: por un lado, la ampliación de la condiciones de inclusión social que supone la universalización de valores, principios y condiciones de acceso a diversas prestaciones (derechos), y por otro lado, la creciente especialización y diferenciación funcional de sus instituciones, que conlleva la consecuente racionalización de prácticas y comportamientos sociales. Así, esta transformación en sociedades modernas puede ser analizada como el proceso contradictorio de la

² Para profundizar en estas nociones véase los siguientes trabajos: Garretón, M. A. (2002). “La transformación de la acción colectiva en América Latina”, en *Revista de la CEPAL Nro. 76, Abril - Santiago de Chile*, Acuña, C. (1995). *La nueva matriz política argentina*. Nueva Visión, Buenos Aires, y Cavarozzi, M. (2000) *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

expansión de la ciudadanía (inclusión social) y la progresiva instalación de pautas de regulación social (diferenciación institucional). Dicho, en otros términos, se trataba de integrar e incluir a la población, pero al mismo tiempo de regular y pautar los modos a través de los cuales dichas sociedades serían capaces de asimilar estos procesos.

Este carácter contradictorio resulta perceptible en cada una de las tareas que supuso la conformación del Estado Nacional. De tal manera, la estructuración de un mercado nacional no solo conllevaba la necesaria delimitación de un territorio sino también una creciente regulación de las actividades económicas; como por ejemplo la unificación monetaria, la creación de instituciones de crédito, y particularmente, de un sistema impositivo para sostener las actividades estatales. A su vez, la creación de un ejército nacional supuso la expropiación de la violencia ejercida por particulares o unidades sub-nacionales, lo cual no solo permitió “externalizar” la soberanía estatal en un territorio sino también garantizar cierta paz social necesaria para el desarrollo de un mercado. La expansión de instituciones de control social como los tribunales, cárceles, hospitales y obviamente el sistema educativo, da cuenta de la progresiva inclusión de la población como objeto de la intervención estatal, pero también de la fuerte regulación sobre los comportamientos, creencias y valores. La secularización y racionalización de la vida social puede ser pensada como parte de este proceso de modernización que como señalamos expresa la convergencia entre diferenciación institucional e instalación de pautas de regulación social.

Ciertamente, la desigual y en algunos casos incompleta concreción de estos rasgos estructurales tienen estrecha relación con las diferentes formas en que los países de la región hicieron su ingreso a la modernidad. Por lo tanto, no es posible hablar de un único y homogéneo proceso de modernización, sino por el contrario de múltiples y contradictorias modernidades latinoamericanas. No obstante, dentro de esta heterogeneidad se pueden reconocer trayectos y procesos comunes.

En este contexto debe ubicarse los distintos procesos de conformación de los sistemas educativos de la región, y de las diferentes funciones que cumplieron, y que precisamente se expresan en su particular emergencia, consolidación y expansión³.

Con todo, es posible delinear algunas tendencias comunes que sin constituir una tipología permiten precisar y valorar mejor las transformaciones operadas en los dos grandes períodos de cambio en la región como son las de las décadas de los cincuenta y sesenta, y las de los ochenta y noventa. En este sentido, los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) han sido caracterizados por su “temprana modernización” donde ya a fines del Siglo XIX comienza un amplio y acelerado proceso de expansión de sus sistemas educativos, cuya función principal se orientó a la construcción de la idea de nación frente a la sensación de amenaza de los grupos de inmigrantes por parte de las clases dominantes locales. Dentro de este grupo puede incluirse a México, donde la escolarización se orientó a “nacionalizar” las masas indígenas, aunque no a

³ En esta línea de análisis se puede consultar el trabajo clásico de Rama, G. (1976). *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*. Documento DEALC.

integrarlas socialmente, y también a Costa Rica que también tuvo un proceso de modernización temprana y expansión de su sistema educativo (Tedesco, 1993; Bralich, 1987; Quintanilla y Vaughan, 1997; García, 1977; Memoria Chilena, 2004).

Un segundo grupo lo conforman los países andinos como Bolivia, Perú y Ecuador al cual puede sumarse Paraguay, donde las diferencias étnico-culturales, lingüísticas y regionales dentro de cada país están en el origen de la forma contradictoria de su proceso de modernización. Por ello, no es casual el carácter tardío y desigual que adoptó la escolarización, la cual durante décadas estuvo orientada hacia las clases medias y dominantes de zonas urbanas (Chamorro, 1978; Getino, 1995; Proyecto Desarrollo y Educación para América Latina y el Caribe, 1981).

Un tercer grupo podemos ubicar a Brasil, Colombia y Venezuela; que si bien presentan fuertes diferencias en la conformación de sus Estados nacionales producto de las formas que adoptó el proceso pos-independentista (tránsito no conflictivo del imperio a la república como en el caso brasileño, signado por guerras civiles entre liberales y conservadores como en el caso colombiano o llevado adelante por gobiernos dictatoriales como el venezolano). En estos países el surgimiento de los sistemas educativos tendió a conformar una pauta selectiva que, combinando la exclusión abierta y la inclusión diferenciada de parte de la población, avanzó de manera desigual en su modernización (Romanelli, 1986; Ribeiro, 1986; Castro y Noguera, 1995).

Partiendo de estas particularidades, los sistemas educativos se estructuraron alrededor de un conjunto de **funciones sociales** solidarias con el proceso de conformación de los Estados nacionales, que supuso un cierto tipo de **estructura de organización** y de **dispositivos pedagógicos**, que vistos en conjunto erigieron al sistema educativo como uno de los dispositivos de gobierno característicos de las sociedades modernas. Como veremos más adelante, estos rasgos estructurales son aquellos que definieron no solo la función del dispositivo escolar sino también el rol de los maestros y la tarea docente.

Así, entre las funciones sociales asignadas a los sistemas educativos pueden mencionarse:

- a) *La construcción de la idea de Nación*, que como señalamos fue una necesidad central de las sociedades latinoamericanas en el período posterior a su emancipación, la cual suponía “inventar” ese sentimiento de pertenencia que construyera un “nosotros” por encima de los particularismos locales y la herencia precedente.
- b) *Un proceso de escolarización con pretensiones de masividad*; ya que este objetivo como apuntamos antes se cumplió de manera desigual en los distintos países incluyendo en algunos casos a grandes porciones de la población niños y jóvenes, mientras que en otros se orientó principalmente a la formación de las clases medias y las elites dominantes.
- c) *La socialización en valores y principios de la vida urbana*, esto es, de las sociedades modernas, la cual supuso la inculcación de un conjunto de hábitos vinculados a cierto orden, temporalidad y organización de la vida cotidiana en la ciudad. La escuela fue por tanto aquella agencia social destinada a normalizar (disciplinar) y moralizar la población escolar como parte del proceso más amplio de racionalización y regulación social.

d) *Una pauta de selección social a través de la distribución diferenciada de conocimientos y saberes*, que ciertamente según la expansión de los sistemas marcará el grado de integración social y laboral que adquirirá en las distintas sociedades latinoamericanas. En buena medida esta función social ha sido históricamente uno de los puntos de conflicto y lucha entre las clases subalternas y dominantes, el cual, por otro lado, explica la pretensión de masividad de los sistemas educativos.

La estructura organizativa de los sistemas educativos, por su parte, sería funcional al cumplimiento de estas funciones sociales y se caracterizaría por:

a) *Una conducción centralizada que estructura un sistema vertical y uniforme*, hecho que se corresponde con aquella voluntad de homogeneizar culturalmente y normalizar prácticas y valores en la población escolar. Este rasgo de la estructura organizativa definió una división del trabajo donde la autoridad se concentró en la cúpula del sistema, lugar donde se toman decisiones, y el resto de instancias y actores del sistema, acatan e implementa aquellas directivas. Ciertamente es que la verticalidad no era solamente un rasgo del sistema educativo, sino por el contrario de una sociedad que de esta manera organizaba las relaciones en la familia, la empresa y la escuela.

b) *Una organización burocrática y jerárquica*, la cual se fue consolidando en la medida que se expandía y complejizaba las tareas de control y regulación del sistema en tanto red de instituciones escolares. La racionalidad burocrática no solo supuso la normalización de procedimientos y normas, sino también la diferenciación de funciones de los propios actores del sistema entre inspectores, directores de escuela y maestros. En rigor, esta modalidad fue común a todos los dispositivos estatales que como señalamos en el punto anterior, eran funcionales a una sociedad también organizada burocrática y jerárquicamente.

c) *La emergencia de saberes expertos, de instituciones orientadas a la formación de docentes e instituciones especializadas en la producción y legitimación de saberes expertos*. En esta dinámica hay que ubicar el desarrollo de la pedagogía, la creación de las escuelas normales y la institucionalización académica en las universidades de las carreras de Pedagogía o Ciencias de la Educación según las tradiciones nacionales. Al respecto cabe aclarar que en algunos países este proceso de academización de saberes educativos fue bastante posterior a la creación del sistema educativo, hecho que se explica por la tardía escolarización o bien por el limitado desarrollo de las universidades.

Por último, los dispositivos pedagógicos que instrumentaron los sistemas educativos fueron consistentes con aquellas funciones y esta estructura organizativa ya que privilegiaron:

- a) *Planes y programas de estudio únicos*, que definidos centralmente graduaron y secuenciaron los contenidos a enseñar, los cuales, según la pauta de selección social nacional, distribuiría diferencialmente los conocimientos entre los distintos segmentos de la población escolar.
- b) *La fuerte regulación de las prácticas de enseñanza*, que encontraron en la didáctica positivista ampliamente difundida en los orígenes del sistema educativo un corpus de prescripciones metódicas que normalizaron la tarea docente y definieron en buena medida el rol del maestro. La eficacia de este dispositivo se revelará en su persistencia en las décadas posteriores, pese a la declinación del positivismo pedagógico como ideología educativa.
- c) *El libro de texto, los rituales escolares y las imágenes en el salón de clase como recursos didácticos* conforman otro conjunto de dispositivos pedagógicos que estructurará la identidad de los sistemas educativos. Así, la vocación civilizatoria y de inculcación de un “espíritu nacional” de la escuela se materializó en estos recursos didácticos, las cuales a su vez también fueron parte del proceso de normalización de las prácticas escolares.
- d) *Los dispositivos de supervisión como mecanismos ordenadores de las prácticas pedagógicas* fueron claves en la estructura inicial del rol del maestro y a la vez, instancia central para la comunicación de las directivas educativas del nivel central.

Ciertamente, la emergencia de los sistemas educativos en cada país de la región fue moldeando una particular articulación de estos rasgos estructurales que conformaron una matriz socio-educativa, privilegiando ciertas funciones, estructuras organizativas y dispositivos pedagógicos según las formas que asumió la modernización en las distintas sociedades latinoamericanas. De tal forma, los sistemas educativos fueron la expresión del ideal moderno de igualdad, el cual se materializó en términos de una voluntad homogeneizante (lo mismo para todos y todos haciendo lo mismo) que se impuso por encima de los particularismos y diversidades. Más aún, el Estado Docente encontró su fundamento en la convicción de que solo el agente estatal puede garantizar la distribución igualitaria del bien educativo, consenso que en algunos países atravesaría partidos políticos y sindicatos docentes.

Pese a las no pequeñas diferencias en las configuraciones nacionales, es posible afirmar que estos rasgos estructurales del dispositivo escolar están en la base de la definición del maestro y de la tarea docente; o dicho, en otros términos, del rol socialmente asignado y de las pautas que definen y organizan las actividades de enseñanza.

En este marco, el maestro como categoría social constituyó su identidad alrededor de aquella función civilizatoria que dotará la formación normalista, que se apoyará en la legitimidad “científica” de la didáctica positivista. Al respecto, las escuelas normales no solo fueron el primer dispositivo de reproducción de transmisión de ideología, sino que también contribuyeron a instalar un modelo de agente público.

Desde este lugar del saber, el maestro construirá su autoridad en sociedades atravesadas por las desigualdades y asimetrías sociales, pero a su vez como funcionario estatal será objeto de una progresiva regulación que impondrá la lógica burocrática y jerárquica de sistemas educativos cada vez más masivos y complejos. Precisamente, esta concepción weberiana consolidará mecanismos de ascenso y promoción bajo la idea de una carrera en la que, si bien los maestros serán regulados por el Estado, se privilegiaría la experiencia en el aula y la posesión de saberes expertos. Por otro lado, marcaría una pauta de auto-reproducción de la corporación docente en los cuadros intermedios (inspectores) e incluso del nivel central.

De tal manera, los rasgos estructurales del sistema delinearán el lugar de la escuela y del rol del maestro alrededor de la idea de uniformidad y verticalidad generando un modelo docente fuertemente disciplinado por las normativas y prescripciones pedagógico-didácticas emanadas del nivel central. En este esquema, los inspectores cumplirán una función central en este proceso, por cuanto serán el referente de autoridad frente a los maestros que condensarán en su figura la experiencia docente como saber reconocido y, sobre todo, expresarán la “voz estatal” que conducirá las tareas de control y regulación de las funciones asignadas a la escuela. Este tipo de regulación burocrática que estructuró el rol docente y la actividad de enseñanza desde los orígenes del sistema educativo, comenzará a ser desplazada hacia mediados del Siglo XX por un tipo de regulación técnica.

Resumiendo lo hasta aquí planteado, la emergencia de los sistemas educativos constituyó una de las herramientas principales del proceso de modernización de las sociedades latinoamericanas. En este sentido, aunque la expansión educativa tuvo diferentes ritmos de crecimiento en los países y al interior de los mismos, este modelo fundacional fue compartido por diferentes corrientes políticas y sindicatos, por cuanto este crecimiento no generaba tensiones ya que no cuestionaba derechos de ninguno de estos actores. No es casual, entonces, que el rol docente haya estado estrechamente ligado a los rasgos de uniformidad, verticalidad, jerarquía, que ciertamente son parte fundamental de la propia identidad del sector.

El agotamiento del modelo fundacional y las Reformas Educativas de la década de 1960

Este modelo fundacional de los sistemas educativos latinoamericanos, cuyos rasgos estructurales hemos descripto, se iría expandiendo y diversificando en las décadas posteriores con diferentes ritmos según los grupos de países. Hacia mediados del Siglo XX este patrón de desarrollo educativo comenzaría a dar muestras de agotamiento frente a las demandas y necesidades que planteaba el nuevo escenario internacional caracterizado por el auge de las

ideologías del desarrollo. La “cuestión educativa” pasó entonces a un primer plano, considerada como pre-requisito para avanzar en el camino de transformación de las sociedades nacionales.

En rigor, la educación durante las décadas de 1960 y 1970 se convertiría en uno de los ejes centrales de la agenda de políticas públicas a nivel mundial que motorizaría procesos de reforma de los sistemas educativos en Europa y América Latina. Ciertamente, la simultaneidad de estos impulsos reformistas fueron en parte el resultado de la creciente influencia de la UNESCO y su prédica en favor de la expansión de la educación, y por otra, consecuencia de las diferentes coyunturas socio-económicas que atravesaban los países centrales y la periferia latinoamericana. En Europa la consolidación del Estado de Bienestar y el notable crecimiento económico estarán en el origen de las llamadas reformas educativas “comprehensivas” que supusieron la ampliación de la obligatoriedad escolar, la expansión diferenciada del nivel medio y el retraso de las instancias de selectividad (pasando de los 10 a 16-17 años). A su vez, esta progresiva universalización del nivel medio generó una mayor demanda por el acceso a la educación superior la cual también impulsó un proceso de diferenciación y diversificación de este nivel (Fernández Enguita y Levin, 1989).

En América Latina esta tendencia reformista se produjo en la década comprendida entre 1965 y 1975. Durante esos años varios países diseñaron e implementaron reformas en sus sistemas educativos como Chile en 1965, Honduras en 1966, Argentina y El Salvador en 1968, Brasil en 1971, Perú, Costa Rica y Panamá en 1972 y México en 1973. Con diversos énfasis y logros en su implementación, las reformas educativas fueron concebidas como orgánicas o integrales por cuanto suponían cambios en la estructura del sistema orientadas principalmente a universalizar la educación primaria (reduciendo las desigualdades entre lo rural y lo urbano), modernizar los planes de estudio de este nivel y mejorar el sistema de formación de maestros.

En buena medida, la promesa del desarrollo que caracteriza el clima de optimismo de los años sesenta y setenta marcaría esta nueva etapa para la región, que encontrará en la idea de “modernización” aquella alternativa capaz de completar y corregir ese proceso contradictorio de ingreso a la modernidad de las sociedades latinoamericanas. Ciertamente, la fuerza persuasiva de esta amalgama de ideas conocidas como desarrollismo, radicaba en la convicción ampliamente extendida de la capacidad estatal para promover y orientar un proceso de cambio social entendido éste como un proceso gradual y secuencial de cumplimiento de ciertas metas-objetivos (Suasnábar, 2004).

Esta racionalidad típicamente moderna se fortalecería con la institucionalización académica de las carreras de sociología, economía y ciencia política; las cuales rápidamente difundirían un conjunto de nuevas tecnologías de intervención social denominada “planificación económico-social” que sería la estrategia y herramienta central para el cumplimiento de las etapas del desarrollo (Gurrieri, 1987). Como parte de este mismo proceso, la difusión de las teorías de capital y de la formación de recursos humanos en el campo educativo no solo darían cuenta del valor económico de la educación y la importancia estratégica de mejorar las calificaciones de la fuerza

de trabajo sino también aportarían un conjunto de metodologías que conformarán el llamado “planeamiento educativo” (Fernández Lamarra y Aguerro, 1990).

No es casual entonces que desarrollo y modernización hayan sido las ideas-fuerza que motorizarán las reformas educativas iniciadas durante estas décadas. En sintonía con estas visiones se propusieron, por un lado, erradicar el analfabetismo, incorporar a la educación básica la población escolar excluida y ampliar la educación secundaria y, por otro lado, incorporar esta racionalidad “moderna” no solo a través de nuevas tecnologías de gobierno del sistema educativo, sino más profundamente en la concepción de la escuela ahora pensada como agente de cambio, la que supondría a su vez, la modernización del rol docente y las prácticas escolares. De tal manera, reformar los sistemas educativos se materializó en la idea de “más escuelas” y “más niños escolarizados” que guio la consigna de la época de garantizar la igualdad de oportunidades. Pese a que este último objetivo estuvo lejos de cumplirse, el ciclo de reformas educativas de los sesenta constituyó un período de fuerte expansión de la educación primaria que achicaría las brechas entre los países de modernización temprana y aquellos de la zona andina y centroamericana tal como muestra el Cuadro 1. Así, en 1955 la distancia entre unos y otros grupos países variaba de 23 al 79 % (+56) hacia comienzos de los noventa las distancias se habían reducido de 75 a 97 % (+22).

Cuadro 1. Porcentaje de población entre 14 y 17 años con educación primaria completa según años.

Países	Años				
	1955	1965	1975	1985	1995
Argentina	79,9	85,0	91,1	95,8	97,4
Brasil	52,8	67,9	78,0	83,1	88,8
México	46,5	61,8	79,1	86,1	91,0
Chile	65,5	82,1	89,1	94,5	97,5
Paraguay	42,7	53,4	71,1	81,6	85,4
Bolivia	23,8	39,5	53,4	62,5	79,0
Perú	47,4	65,6	78,4	83,2	89,8
Costa Rica	58,1	77,1	87,3	s/d	89,2
El Salvador	27,4	42,2	56,4	64,1	75,1

Fuente: Elaboración propia sobre datos del SITEAL-UNESCO

Ahora bien, si la expansión educativa (“más escuelas” y “más niños escolarizados”) materializaba la idea de desarrollo por oposición al atraso educativo, la propuesta de modernización que impulsarían las reformas también comenzaría a asociarse al cuestionamiento/ruptura con la “escuela tradicional”.

Ciertamente, esta visión crítica no solo expresaba la toma de conciencia del agotamiento del modelo fundacional de los sistemas educativos, sino también de los profundos cambios que se estaban operando en la propia teoría educacional que se revelará en la mudanza en los patrones de producción, validación y legitimación del conocimiento sobre la educación. En este sentido, la acelerada institucionalización de la investigación educativa hacia mediados del Siglo XX, asociada

a las tareas de la planificación educativa, marcará el surgimiento de un nuevo tipo de profesionales que se asentarán en las universidades, en las oficinas técnicas de los ministerios y en los organismos internacionales dedicados a la educación (Husén, 1988; Landshere, 1996). Esta academización del campo educativo si bien significaría un impulso notable para la producción de conocimiento, así como la renovación y difusión de nuevos enfoques teóricos, también produciría un progresivo distanciamiento entre la teoría educacional y las prácticas escolares (Novoa, 1998). Todos estos cambios convergerán ya no solo en el cuestionamiento a la escuela tradicional, sino particularmente en las concepciones sobre el rol docente y la enseñanza.

Así, la difusión de la psicogénesis piagetiana y la tecnología instruccional, pese a sus diferencias, coincidieron en el cuestionamiento de la pedagogía tradicional sobre la cual se había conformado la identidad docente y sus herramientas metódicas para la enseñanza. Por otro lado, la difusión de la teoría curricular anglosajona no solo introduciría y legitimaría estas corrientes, sino también desplazaría la anterior forma de ordenar y secuenciar los contenidos en planes y programas de estudio. Lo cierto es que la influencia de estas corrientes asumirá rasgos específicos en los distintos países, producto de apropiaciones sincréticas entre las tradiciones locales y estas nuevas visiones. Con todo, es posible visualizar una tendencia general que tomará forma en la idea del planeamiento y conducción del aprendizaje como prolongación hacia el aula de esta voluntad racionalizadora que impulsarán las corrientes desarrollistas en educación (Feldman, 2010; Palamidessi y Feldman, 2001).

De tal modo, las reformas educativas de los sesenta redefinirían la tradicional función civilizatoria de la escuela, que sería ahora visualizada como motor de cambio, esto es, como agente de modernización que en algunos países se expresará en la expansión de la escuela asociadas al desarrollo rural, mientras que en otros impulsará la educación técnico-profesional que se suponía debía acompañar el cambio de las estructuras productivas. Las nuevas funciones de la escuela demandaban, a su vez, la propia redefinición del rol docente que comenzaría a tematizarse alrededor de la idea de profesionalización, que condensaría, por un lado, este nuevo mandato modernizador, y por otro lado, los saberes y conocimientos provenientes de las nuevas corrientes educacionales. No es casual, entonces, que una de las líneas de política impulsadas en estas décadas orientada hacia la generación de este “maestro moderno” haya sido el cambio en la formación docente que pasará al nivel superior en reemplazo de la anterior formación normalista.

Las tendencias de cambio reseñadas permiten caracterizar las décadas de sesenta y setenta como un punto de inflexión de los sistemas educativos de la región, que bajo la consigna modernizadora introducirá cambios en las modalidades de intervención estatal a través de la planificación, difundirá nuevas corrientes del pensamiento educativo y marcará el surgimiento de nuevos profesionales, que en conjunto complejizarán las formas de regulación y gobierno del sistema. La escuela como agente de cambio y la modernización del rol docente se plantearán como objetivos de estas políticas, las cuales también constituyen un punto de inflexión en la

configuración histórica de la docencia no solo por las nuevas funciones sino particularmente en la redefinición de la propia tarea pedagógica que introducirían la teoría educacional.

Pese a las innovaciones y la renovación del discurso pedagógico que introducirían las reformas, lo cierto es que el modelo fundacional del sistema y las regulaciones sobre el rol docente no se modificaron sustancialmente, porque en rigor los cuestionamientos a la escuela tradicional expresaban las preocupaciones de los expertos, y por otro lado, porque los debates académicos no se materializaron en nuevos modelos institucionales ni en políticas que supusieran cambiar las normativas y dinámicas de funcionamiento que estructuraron el sentido de las prácticas de los actores. Por ello, este período si bien desde el punto de vista de las ideas educativas y la profesionalización académica resulta un punto de inflexión, por otra parte, también expresa una fuerte continuidad de los rasgos estructurales del sistema y la cultura escolar que se manifiesta en una expansión desigual y una pauta de diferenciación social selectiva.

De tal manera, lejos de haberse cumplido la promesa modernizadora, la persistente realidad educativa latinoamericana mostró las limitaciones de una visión tecnocrática que supuso el cambio educativo como una cuestión esencialmente instrumental, que vía el cambio en las formas de intervención (planificación) y en los métodos de enseñanza, podría transformar la función de la escuela y el rol de los maestros.

Las Reformas Educativas de la década de 1990 y el cambio de la matriz socio-educativa

Ciertamente, las décadas del cincuenta y sesenta fueron los “años dorados” del desarrollismo, donde este universo de ideas y propuestas no dejó de estar signado por una mirada optimista respecto de las posibilidades de cambio. Los primeros años de la década del setenta marcaría para la CEPAL, principal impulsora de estas ideas, una nueva etapa cuyo rasgo más importante será la pérdida de aquella capacidad de influir y generar debate que tanto la había caracterizado en los años precedentes. Diferentes factores están en la base de este momento de eclipse de las ideas del desarrollismo cepaliano: por un lado, la crisis petrolera de 1973 y la recesión mundial que la acompañaría se manifestó en América Latina a través de políticas de endeudamiento externo, lo cual tuvo como contrapartida en algunos países el aumento del endeudamiento inicial, y en otros una forma de estabilizar las economías golpeadas por la crisis. Aunque la opción generalizada fue el endeudamiento, esta década también estaría caracterizada por la opción de diferentes estrategias que asumirían los países de la región. Por un lado, México y Brasil imprimirían un nuevo impulso a los procesos de industrialización diversificando sus exportaciones; pero, por otro lado, Argentina, Chile y Uruguay abandonarían esta estrategia y abrirían sus economías al comercio exterior al libre movimiento de bienes, servicios y capitales.

Estos cambios en la economía mundial se darían en paralelo a la gradual declinación del keynesianismo y con ello también la decadencia de las teorías del desarrollo. Este cambio en el clima de ideas se manifestaría en la rápida aparición de la nueva ortodoxia neo-liberal que sería adoptada casi sin reservas en los países del cono sur, que impulsarían las dictaduras militares. Así, la conjunción de “crisis económica” y “crisis en las ideas” dejarían a la CEPAL marginada por casi una década del debate político y económico (Bielchowsky, 1998).

Al igual que en el conjunto de las ciencias sociales latinoamericanas, la irrupción de las dictaduras militares y el nuevo clima intelectual supondría un momento de revisión crítica de las perspectivas teóricas y de la experiencia política de aquellas décadas. En el caso de la CEPAL este movimiento se expresaría en una discusión alrededor de la propia idea de desarrollo y más profundamente en la toma de conciencia del fracaso de las experiencias de planeamiento. Esta revisión crítica estará marcada por un desplazamiento de la idea de desarrollo a la noción de “estilos de desarrollo”, y por un cambio en el campo problemático que se expresará en la introducción de nuevos conceptos provenientes de la sociología y la ciencia política (Suasnábar, 2007).

En este contexto, el balance de la “década perdida” y el nuevo escenario internacional signado por la globalización e internacionalización de los mercados planteaba nuevamente el interrogante sobre el modelo de desarrollo que debería seguir América Latina. En este sentido, la propuesta impulsada por la CEPAL/UNESCO a comienzos de los noventa fue un intento de respuesta al nuevo escenario ubicando a la educación como el pilar de una estrategia de desarrollo que se sintetizó en la consigna “Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad” (1992). La propuesta cepaliana partió de un diagnóstico del sistema educativo que en líneas generales era acertado por cuanto identificaba con claridad que la expansión escolar operada en las décadas anteriores, se había realizado a expensas del deterioro en la calidad de los aprendizajes o al menos de la ausencia de mejoras significativas, lo cual profundizaba bajo nuevas formas la desigual distribución del bien educativo.

De tal manera, las reformas educativas de los noventa expresaron esta nueva promesa modernizadora que se materializó en una agenda de políticas específicas (descentralización, focalización, autonomía escolar, etc.) y en un conjunto de instrumentos (evaluación, currículum nacional, financiamiento por proyectos, etcétera) cuya modalidad de intervención en el sistema fueron los programas específicos que promovieron una llegada directa hacia las escuelas con poca o escasa mediación de las estructuras intermedias del sistema.

Este discurso reformista elaborado por expertos (Braslavsky y Cosse, 1996) pero asumido como propio por los políticos, se sustentaba en el supuesto tácito que la racionalidad que portaban aquellas políticas y estos instrumentos bastaban para producir una transformación profunda de la dinámica del sistema, y más aún de las prácticas escolares. Asimismo, el discurso de los expertos y su racionalidad en la implementación de estas reformas acentuó más el distanciamiento, tanto de

los funcionarios políticos como de las escuelas y los docentes, pero lo que es más preocupante aún, terminó desdibujando la visión del rol docente.

Este distanciamiento se manifestó en una fuerte academización del discurso educativo como en el caso de las visiones curriculares y las didácticas específicas promovidas por las políticas de capacitación docentes con las cuales se pensaba transformar las prácticas docentes. Así, la centralidad asignada a la renovación de los contenidos que motorizó el cambio curricular se sustentó en una concepción ciertamente ingenua que consideraba que la sola actualización de los contenidos “per se” sumado a la idea de que la “diseminación” de dichos contenidos vía la capacitación docente podría modificar los procesos de enseñanza y aprendizaje en aula. No es casual, que en el discurso reformista ambas líneas de política (currículum y capacitación) alimentaran una visión utópica de las bondades de dichas intervenciones.

Por su parte, las propuestas de autonomía escolar que impulsaron las reformas contribuyeron fuertemente al desdibujamiento del rol docente, por cuanto afectaba a los modos tradicionales de gestionar las escuelas. En rigor cabe señalar que salvo Chile las propuestas de autonomía escolar no tuvieron peso significativo en las experiencias del resto de los países. Más retórico que real, este discurso autonomista tendió a extrapolar las formas de gestión empresarial al de las escuelas e introducir una lógica competitiva de financiamientos por proyecto, la cual se volvía contradictoria con un tipo de regulación burocrática, jerárquica y centralizada que continuaba estructurando no solo la vida cotidiana de las escuelas sino también la propia profesión docente. En este sentido, las políticas de descentralización si bien se proponían aproximar las instancias de toma de decisión a los niveles inferiores del sistema, lejos de favorecer las propuestas de autonomía escolar terminaron acentuando las tendencias de fragmentación del sistema.

Durante la década de 1990 las dinámicas de expansión educativa a nivel regional se volverían más complejas y contradictorias ya que si, por un lado, el objetivo de universalizar la educación primaria parecía estar más próximo en un grupo de países que superaban o se aproximaban al 90 % de conclusión de estos estudios, por otro lado, el nivel secundario como da cuenta el Cuadro 2 estaba lejos de aquella meta aun en los países de modernización temprana (oscilando entre 50 y 70 %), mientras que en el restos seguía manteniendo el carácter elitista (entre 30 y 40 %). Asimismo, focalizando en la comparación entre 1995 y 2005 vemos que las reformas tuvieron logros y avances dispares según los países que explican la persistencia de las brechas antes señaladas.

Cuadro 2. Porcentaje de población entre 19 y 22 años con secundaria completa según año

Países	Años					
	1955	1965	1975	1985	1995	2005
Argentina	24,5	31,6	43,2	49,0	54,3	63,5
Brasil	15,7	23,9	32,2	40,9	48,8	52,1
México	10,0	19,8	27,9	32,9	36,5	48,3
Chile	22,6	34,2	48,7	58,2	71,2	77,2
Paraguay	10,5	18,2	22,0	28,8	38,2	27,5
Bolivia	13,8	22,2	30,2	30,0	45,8	54,6
Perú	18,5	29,4	47,0	51,7	61,6	71,6

Costa Rica	13,6	27,5	36,2	s/d	40,6	45,7
El Salvador	10,3	16,5	21,7	29,4	36,2	37,8

Fuente: Elaboración propia sobre datos del SITEAL-UNESCO

De manera general, podemos decir que las reformas de los noventa si bien incorporaron un conjunto de políticas específicas y nuevos dispositivos de gobierno su propia racionalidad técnico-pedagógica terminaron desdibujando una mirada estructural de los problemas educativos, hecho que se revela en que casi ninguno de los países modificó la arquitectura organizacional de las escuelas ni las regulaciones de los docentes. Por ello es que el balance de las reformas de los noventa, si bien marcan un punto de ruptura respecto del período anterior, por otro lado, expresa las mismas limitaciones de una concepción tecnocrática que piensa el cambio educativo desligado de la modificación de las normas y reglas que estructuran las prácticas docentes y la cultura escolar.

En buena medida, la suerte de estas reformas educativas estuvo ligada al proceso de reconversión y reestructuración socio-económica que se dieron durante aquellos mismos años. Así, para finales de la década el fracaso del consenso neoliberal que orientó estos procesos quedó en evidencia no solo por el aumento de la desigualdad y la profundización de la exclusión social sino también por la crisis de cohesión social e inestabilidad política en toda la región. No es casual, que en este contexto los logros y avances de las reformas educativas como el aumento de la tasa de escolarización de nivel secundario se diera en paralelo a una mayor fragmentación social y pérdida de calidad educativa.

De esta forma, la simultaneidad entre ambas reformas terminó por identificar aquel relato de modernización educativa con los costos sociales de las reformas estructurales, especialmente en cuanto a la pérdida de puestos de trabajo, pesada carga que se sumaba a una propuesta cuyo registro discursivo interpelaba escasamente a los sujetos del cambio.

Las Reformas Educativas de la década de 2000: ampliación de derechos, experiencias nacionales y consolidación de nuevas formas de regulación

Hacia la segunda mitad de la década del 2000 la decepción por los resultados de las evaluaciones de la calidad marca un punto de inflexión en los debates recientes de política educativa, el cual con distintas características en cada país se expresará en la emergencia de una nueva agenda de política. Así, luego de más de una década de reformas la percepción de las administraciones educativas era la de una asimetría entre la inversión de recursos y los modestos

resultados obtenidos, hecho que revela, a su vez, el bajo impacto de las políticas implementadas para modificar el comportamiento y las prácticas de los actores del sistema.

Al respecto, distintos estudios e informes que realizan un balance de las reformas educativas de la década de 1990 parecen corroborar esta percepción de los gobiernos, que se sintetiza en la contradictoria expresión de “avances importantes para magros resultados” (Gajardo, 1999; Kaufman y Nelson, 2005). Esta caracterización da cuenta que si bien, en la mayoría de los países creció la presencia de la educación en la agenda política nacional (sanciones de nuevas leyes de educación, procesos de descentralización, políticas focalizadas y participación en pruebas internacionales), las deudas acumuladas de las reformas superan estas acciones por cuanto constatan la persistencia de la brecha educativa entre países y estratos sociales no solo expresadas en el desigualdad en el acceso sino también en la distribución y apropiación del conocimiento.

Como señalamos al inicio, los primeros años de la década de 2000 marcaron un cambio de frente en la dinámica del capitalismo global expresado por el ascenso de China como motor principal de la economía mundial, hecho que ciertamente cambiará la suerte de América Latina. Así, entre 2003 y 2008 el gigante asiático crecerá a un promedio anual de 10 % (las llamadas tasas “chinas”) que se manifestará no solo en su transformación como potencia exportadora sino también por su demanda insaciable de materias primas que está en la base del “boom de los commodities” que experimentará la región. En paralelo, la llegada al gobierno de fuerzas o coaliciones de orientación progresista en distintos países fue una respuesta frente al fracaso de las reformas neoliberales de la década de 1990 y sus consecuencias de crisis socio-económica e inestabilidad política.

Este nuevo escenario signado por la bonanza económica ampliaría los márgenes de acción de la mayoría de los gobiernos (progresistas o no) que se manifestará en la recuperación del rol del Estado adoptando la forma de un neo-intervencionismo y el despliegue de una agenda de políticas públicas orientadas a reconstituir el tejido social y mejorar las condiciones de vida de la población.

En este sentido, las reformas educativas de la década de 2000 son parte de este conjunto de iniciativas de reparación social, pero a diferencia del ciclo anterior donde la agenda de política adquirió la forma de un “paquete de reforma” impulsado y/o promovida por los organismos internacionales, este ciclo parece más el resultado de la convergencia de diferentes (y a veces contradictorias) políticas educativas nacionales. Dicho de otra manera, *la agenda de reforma es la reconstrucción a posteriori de una serie de experiencias e iniciativas nacionales* que serían difundidas, apropiadas y reformuladas en cada país en el marco del relanzamiento de los bloques regionales.

El común denominador de estas experiencias y procesos lo constituye indudablemente **la expansión de los derechos educativos** que, a su vez se caracterizará por tres grandes rasgos: a) la ampliación del acceso a todos los niveles, b) el reconocimiento de derechos de poblaciones excluidas y marginadas, y c) el crecimiento notable del financiamiento educativo. Ciertamente, “el

derecho a la educación” como demanda-consigna se gestó en la década anterior para movilizar y nuclear la resistencia frente a las reformas neoliberales. Esta retórica será recuperada y plasmada en un conjunto de nuevas leyes de educación que se sancionarían en estos años (Cuadro 3) que simultáneamente promoverán el acceso universal de la educación en todos sus niveles (incluida la educación superior), y extenderá el reconocimiento y derecho a la educación a grupos raciales, étnicos y/o de género antes excluidos, materializándose en declaraciones y en algunos casos con dispositivos concretos para garantizar estos derechos (López, 2007). Asimismo, estas nuevas leyes extenderán la obligatoriedad escolar que en promedio pasaría de 10 a 13 años (Cuadro 4).

Cuadro 3. Leyes nacionales de educación vigentes por país

País	Nombre de Ley	Año de Sanción	Última modificación
Argentina	Ley de Educación Nacional (26.206)	2006	s.d
Brasil	Ley de Directrices y Bases de la educación nacional (9.394)	1996	2009
Chile	Ley General de Educación (20.370)	2009	
Colombia	Ley General de Educación (1.151)	1994	2013
México	Ley General de Educación (DOF 13-7-1993)	1993	2014
Perú	Ley General de Educación (28.044)	2003	
Uruguay	Ley General de Educación (18.437)	2009	

Fuente: Rivas, A. (2015) América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015). Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura

Cuadro 4. Cantidad de años de escolaridad obligatoria por país. 200-2015

País	Año 2000	Año 2015
Argentina	10	14
Brasil	10	14
Chile	8	13
Colombia	10	12
México	9	15
Perú	12	12
Uruguay	10	14
Promedio	10	13

Fuente: Rivas, A. (2015) América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015). Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura

Esta expansión y ampliación de derechos educativos aconteció en el marco de un extraordinario ciclo de crecimiento económico, el cual no solo **posibilitó un aumento del financiamiento**

educativo como nunca antes había acontecido sino también permitió una reducción significativa de la indigencia, la pobreza y el desempleo, aunque dicho impulso no alcanzaría para modificar la desigualdad estructural de las sociedades latinoamericanas. Como se puede observar en el Cuadro 5, los países de la región en 2000 gastaban en educación un promedio de 4,3 % del PBI, el cual pasaría al 5,0 % en 2008. Este crecimiento global de los recursos destinados a la educación encubre esfuerzos y puntos de partida diferentes de cada uno de los países, situación que se puede apreciar en la última columna del cuadro donde Brasil (sacando el caso excepcional de Cuba) muestra uno de los mayores procesos de inversión. Otro dato interesante es que comparado con el promedio del gasto público en educación de la Unión Europea de 5,3 % (2012)⁴, varios países se aproximan e incluso superan esta inversión.

Cuadro 5. Gasto Público en Educación como porcentaje de PBI (2000-2008)

País	2000	2008	Variación Total
Argentina	4,6	5,4	17,3
Brasil	4,0	5,4	34,6
México	4,9	4,9	0,5
Chile	3,9	4,0	2,0
Uruguay	2,4	2,9	18,9
Colombia	3,5	3,9	11,6
Cuba	7,7	14,0	84,4
El Salvador	2,5	3,7	46,9
Costa Rica	4,4	5,0	14,7
Promedio General	4,3	5,0	15,0
Promedio sin Cuba	3,8	4,1	6,4

Fuente: Alborno y Warnes (2013) Educación en América Latina: más gasto, ¿mismos resultados?, en Foro Económico <http://focoeconomico.org/2013/01/23/educacion-en-america-latina-mas-gasto-mismos-resultados/>

El impacto de la ampliación de derechos y el aumento del financiamiento educativo fue el motor en **un nuevo ciclo de expansión matricular** en la región que se concentrará en el nivel secundario y en menor medida en el nivel inicial. De tal manera, si hasta mediados del siglo XX la escuela media era una institución elitista donde pocos países superaban el 20 % de su población de 19 a 22 años con secundaria completa, para 2005 la mitad de los países supera el 50 % lo cual da cuenta del proceso de masificación de este nivel educativo (Cuadro 2).

⁴ Eurostat. "Educational expenditure statistics" – Statistics Explained (2/11/2017) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Educational_expenditure_statistics#

Con todo, los últimos 10 años dejaron en evidencia los límites de este proceso de expansión que se manifiesta en la brecha entre acceso y conclusión de los estudios tal como lo muestra el Cuadro 5. Así, las tasas de escolarización (bruta y neta)⁵ son medidas de estadística educativa que nos indican el grado de acceso y asistencia a un determinado nivel escolar. En el caso de la escuela media la comparación entre 2000 y 2010 nos muestra una ampliación significativa del acceso en algunos países como Paraguay, Bolivia, Perú y Costa Rica (crecen + 10 %), mientras que el resto está por debajo y algunos como Argentina aumentó solo un 3 % (TNE 2000=81,4; 2010=84,5). Ahora bien, si analizamos la población de 19 a 22 años que concluyó sus estudios secundarios entre 2000 y 2010 vemos también un crecimiento importante, aunque por debajo de las tasas de escolarización, precisamente la última columna muestra en porcentajes esa diferencia entre acceso y conclusión. Para el final de la década ese diferencial se encontraba por encima del 30 % salvo algunas excepciones como Chile con 17 %.

Asimismo, los límites de este proceso de expansión también se observan en la persistencia de las desigualdades sociales al interior y entre los países. Al respecto, algunos especialistas consideran que la dificultad para avanzar en la meta de universalizar el nivel secundario no es otra que el agotamiento y/o final de un modelo de expansión educativa que ya no es eficaz para incorporar a las aulas una heterogénea diversidad de grupos sociales.

Cuadro 5. Tasa bruta de escolarización (TBE), tasa neta de escolarización (TNE), porcentaje de jóvenes de 19 a 22 años con secundario completo según años

Países	Año 2000				Año 2010			
	TBE	TNE	Porcentaje 19 a 22 secundario completo	Diferencia entre acceso y conclusión	TBE	TNE	Porcentaje 19 a 22 secundario completo	Diferencia entre acceso y conclusión
Argentina	91,6	81,4	53,7	37,9	92,9	84,5	60,1	32,8
Brasil	89,4	70,2	40,1	49,3	92,2	77,6	53,7	38,5
México	74,3	63,7	32,2	42,1	78,8	71,9	48,3	30,5
Chile	93,1	77,6	59,8	33,3	94,9	81,7	77,2	17,7
Paraguay	75,9	54,0	42,4	33,5	85,8	70,6	56,1	29,7
Bolivia	83,2	61,8	43,0	40,2	91,3	75,3	53,2	38,0
Perú	81,5	58,9	60,0	21,5	90,4	76,3	70,4	20,0
Costa Rica	74,3	49,3	34,2	40,1	89,0	65,1	48,3	40,7
El Salvador	65,8	50,1	32,8	33,0	72,9	57,1	39,6	33,3

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Izcoch, Gabriela (2014) La expansión educativa en el nivel medio. América Latina 2000-2010. Cuaderno 19, SITEAL-IIPE-UNESCO, Buenos Aires.

Ligado a lo anterior, no es casual que **las políticas contra las desigualdades** se convertirán durante la década de 2000 en un verdadero laboratorio de innovación de políticas sociales que acompañaría la expansión de derechos educativos. Con eje en los Programas de Transferencias

⁵ Tasa neta de escolaridad (TNE) expresa en qué medida la población que por su edad debiera estar asistiendo a la educación secundaria, efectivamente está escolarizada en ese nivel. La tasa bruta de escolaridad (TBE) expresa la relación entre los alumnos que asisten a cada nivel educativo y la población en edad teórica de cursar dicho nivel.

Condicionadas (PTC)⁶ que se expandirían por la región en lo peor de la crisis económica de fines de los noventa, estos programas contendrían la asistencia escolar como condicionalidad tal como se plantea en la Asignación Universal por Hijo (AUH) de Argentina, la Bolsa Familia de Brasil, el Oportunidades en México, Chile Solidario de este país y el programa Más Familias en Acción de Colombia, entre otros. Este tipo de programas marcará una tendencia diferente de la década de 1990 cuyo rasgo dominante fueron los programas focalizados o compensatorios, mientras que en este caso se plantean como garantes del cumplimiento de derechos (universalistas), y a su vez, se desplazan de lo asistencial hacia lo educativo en una visión que procura ser más integral (Cecchini, 2014).

Paralelo a estas grandes iniciativas, los programas de becas y de extensión de la jornada escolar fueron las estrategias dominantes para incluir y retener a los alumnos que siguieron los países con diferentes resultados. En menor medida se cuentan la creación de ofertas alternativas o complementarias a las escuelas comunes para atender problemáticas específicas como sobreedad, abandono o diversidad cultural.

Durante la década de 2000 **las transformaciones curriculares siguieron siendo** (como en los noventa) **un eje central de las políticas de reforma en la región**. Al respecto, si bien la especificidad del curriculum excede las posibilidades de este documento (y de su autor), es factible señalar como rasgo común de las experiencias nacionales la hibridez curricular, esto es, la convergencia entre cierto retorno a los contenidos disciplinares y asignaturas escolares que convive con curriculums más contextualizados e integrados, así como también entre un mayor o menor nivel de prescripción y autonomía de la práctica pedagógica. Asimismo, la presión de los sistemas de evaluación sobre las políticas curriculares se manifiesta en la generación de estándares esperados de aprendizaje y el diseño de curriculums por competencias en varios países (Dussel, 2006 y Rivas, 2015).

La distribución masiva de computadoras por alumno y la multiplicación exponencial de los materiales digitales marcan el gran salto tecnológico de la región durante esta década. Si bien fueron Uruguay, Argentina y Perú los países que avanzaron en el modelo 1 a 1 (una laptop por niño)⁷, la fuerza transformadora de las nuevas tecnologías se manifestó en toda la región en la expansión de portales educativos en internet, creación de contenidos para formatos digitales, desarrollo de distintos softwares educativos y aplicaciones, programas de capacitación docente a grandes escalas, entre otros materiales (IIPE-UNESCO, 2014). Paralelamente a estos cambios, el crecimiento de la producción y distribución de libros de texto también debe contarse como la continuidad de una tendencia iniciada en los noventa, pero con larga tradición en la región. En este

⁶ Los PTC son programas consistentes en la distribución de dinero a condición de cumplir ciertos requisitos como puede ser la asistencia escolar y los controles de salud.

⁷ En 2007 Uruguay comienza con el Plan Ceibal y Perú con el Programa Huascarán, mientras que Argentina en 2010 se suma con el Plan Conectar Igualdad.

sentido, en México, Chile y Brasil desde mitad del siglo XX la propuesta de distribuir un libro de texto escolar para cada niño se transformó en una política pública.

Sin embargo, estos importantes avances no se han traducido (hasta ahora) en mejoras efectivas en la calidad de los aprendizajes. Sigue siendo motivo de debate e investigación el impacto de las TICs en la cultura escolar y las mejores formas de apropiar la potencialidad de estos recursos, aunque ya parece claro que no es solo un problema de brecha tecnológica (software, conectividad) sino de capacidad y creatividad en los múltiples usos que plantea la cultura digital.

La expansión de los sistemas nacionales de evaluación y la mayor discusión sobre la calidad de la educación constituyen dos tendencias que si bien no son nuevas -ya que comenzaron con las reformas anteriores-, durante la década de 2000 **las evaluaciones estandarizadas se volverán dispositivos centrales en la regulación y gobierno de los sistemas educativos en la mayoría de los países de la región**. Así, el pasaje de evaluaciones de calidad por muestras de escuelas hacia pruebas censales para toda la población escolar (o de ciertos años) transformó la evaluación en un dispositivo de alto impacto sobre la dinámica de los sistemas y el comportamiento de los actores. La mayor visibilidad de los resultados educativos y su difusión por medio de rankings o escalas amplificadas por los medios de comunicación no solo instaló el problema educativo en la agenda de políticas sino también se volvió un factor de presión sobre los docentes y escuelas.

Un rápido repaso por las distintas experiencias nacionales nos muestra que Chile fue primer país en introducir sistemas de evaluación a través del SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) creado en 1988 durante la dictadura militar de Pinochet, continuó usándose con el retorno a la democracia y recién en los 2000 una comisión de expertos introdujo grandes cambios y mejoras técnicas. Por su parte, Brasil tiene una larga experiencia en sistemas de evaluación, aunque centrado en el nivel superior. En 1990 crea el SAEB (Sistema de Avaliação de Educação Básica) de tipo muestral, el cual será el antecedente de la Prova Brasil creada en 2005 (censal) para evaluar a todos los alumnos de 5° y 9° año de la educación básica. La expansión de estos sistemas permitirá el desarrollo de una de las innovaciones más importante en términos de instrumento de política como es el IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) que combina los resultados de la Prova Brasil con la trayectoria interna de los alumnos (flujo escolar). De esta manera, el IDEB traduce en términos de puntaje la relación entre retención y logros asignando mejor puntaje a las escuelas con alta retención y logros de aprendizaje obtienen. A su vez, el IDEB puede utilizarse a diferentes escalas comenzando por la sección de clase, escuela, ciudad, región, provincia y Estado Nacional, convirtiéndolo un gran “panóptico” de flujos y avances del sistema educativo.

En México los sistemas de evaluación son más recientes tales como el EXCALE (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos) creado en 2005 cuyo objetivo es medir los aprendizajes a nivel sistémico y por Estados (muestral) y el ENLACE (Evaluación Nacional del logro Académico en Centros Escolares) creado en 2006 para obtener información por escuela de los resultados escolares (censal). Argentina y Colombia también la evaluación de resultados de aprendizaje

comienza en los noventa: en el caso argentino a partir del ONE (Operativo Nacional de Evaluación) fue creado en la década de 1990 y desde 2007 pasó a ser censal para los alumnos del último año del nivel secundario, mientras que para el caso colombiano inicia con la prueba SABER creada en 1991 (muestral) que en 2001 pasará a ser censal en distintos años de la educación básica.

Esta expansión y sofisticación de los sistemas de evaluación también se explica por el impacto de las pruebas internacionales (PISA) que desde 2000 comenzará a desarrollar la OCDE. Al principio muy criticadas y resistidas en la región, estimularía el desarrollo de experiencias propias a través del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de UNESCO que elaborará las pruebas SERCE (2006) y TERCE (2013). La progresiva visibilidad y resonancia política internacional de las pruebas PISA marcaría un progresivo acercamiento de los países de la región que ya para el segundo estudio de 2003 se incorporan Uruguay, México y Brasil, en 2006 se sumaran Chile, Colombia y Argentina, en 2009 se incorporaron Perú y Costa Rica, y finalmente en 2012 se agregaron Trinidad y Tobago y República Dominicana.

Por último, la gobernabilidad del sistema fue otro de los grandes cambios operados durante la década de 2000. En este sentido, los procesos de descentralización impulsados por las reformas educativas de 1990 lejos de mejorar el gobierno generaron nuevos problemas asociados a la delegación de funciones hacia autoridades locales con limitadas capacidades y en algunos casos profundizaron la fragmentación del sistema y las desigualdades educativas. Asimismo, el bajo impacto de estas reformas también se explica por la modalidad de intervención consistente en un prolífico set de programas (orientados a distintos problemas), los cuales paradójicamente produjeron una creciente “opacidad” de la política para los actores escolares y una consecuente pérdida de legitimidad y eficacia (Iaies, 2011)⁸.

Frente al fracaso de estas iniciativas y en el marco de la recuperación de la centralidad del Estado del nuevo siglo comienza, por un lado, **un acelerado proceso de recentralización de las políticas educativas, y por otro, se consolidan las nuevas formas de regulación introducidas en la década de 1990**. De tal manera, a nivel del gobierno de la educación se produce una superposición híbrida entre ambas modalidades de intervención cuyo rasgo dominante es la contradictoria convivencia entre lógicas y racionalidades diferentes. Así, la tendencia recentralizadora que se manifestará en el retorno de las tecnologías de planificación de largo plazo y en visiones más integrales de las políticas, mientras que simultáneamente los sistemas nacionales de evaluación y las pruebas estandarizadas consolidan el lugar de dispositivos de regulación vía control por resultados. Como señalamos anteriormente, la evaluación se vuelve un factor de presión que tiende a conducir y orientar no solo el comportamiento de los actores sino también la concretización del currículum escolar.

⁸ En este sentido, la tensión entre opacidad y claridad de las políticas constituyen un desafío que ciertamente supone re-pensar nuevas modalidades de regulación donde la política y la regulación estatal no necesariamente tiendan a disminuir su poder u opacidad.

Resumiendo lo planteado hasta aquí, y recuperando una mirada global de la década de 2000, podemos decir que las distintas experiencias e iniciativas nacionales desplegadas durante estos años fueron hacia el final del período configurando una nueva agenda de reforma alrededor la idea-fuerza de “expansión de derechos”. La particularidad de esta agenda se manifiesta en la continuidad y resignificación de ciertas políticas de los noventa (evaluación, curriculum, capacitación docente) y la introducción de algunas innovaciones (presupuesto educativo, programas universales, políticas de TICs, etc.), todo en el marco de una recentralización de las políticas educativas y la consolidación de los dispositivos de regulación introducidos en la década anterior.

A modo de conclusiones

La segunda mitad de la década de 2010 parecería marcar el cierre del último ciclo de reformas educativas en la región. Al menos dos factores inciden en esta percepción, por un lado, el retorno de la austeridad económica producto del agotamiento del “boom de los commodities”, y por otro, el ocaso de buena parte de los gobiernos progresistas y el ascenso de fuerzas políticas de derecha (tradicional, neo-liberal, gerencial o nueva derecha según distintas perspectivas). De tal manera, sea por el contexto de escases de recursos financieros como por el cambio de orientación política en algunos casos y la pérdida del impulso transformador en otros, lo cierto es que son signos claros de la finalización de un ciclo, aunque todavía no se perfila una nueva agenda de política educativa ni tampoco el inicio de un nuevo ciclo de reformas en la región.

En este sentido, si bien la coyuntura de nuestro tiempo presente (marzo de 2017) está signada por la incertidumbre del futuro, la mirada de largo plazo de tendencias y procesos de cambio en los sistemas educativos nos posibilita ensayar algunos análisis que, a modo de conclusiones, procuran esbozar algunas claves del escenario educativo regional de los próximos años.

Un primer aspecto remite al devenir de las tendencias y dinámicas de expansión educativa en la región. Al respecto, el peso social del discurso de la ampliación de derechos plasmado en las nuevas leyes de la década de 2000 ha sido y seguirá siendo un motor que alimente la demanda educativa y políticas orientadas a la inclusión social. Por ello es factible pensar que, aunque más ralentizado, las tendencias expansivas continúen siguiendo la dinámica estructural de una pauta de selección socio-educativa que consiste básicamente en que el valor democratizador del acceso masivo a un determinado nivel educativo se contrarresta con una diferenciación social de la oferta escolar (fragmentación educativa) y una distribución desigual del conocimiento (circuitos diferenciados de calidad).

Ciertamente, esta pauta de selección no es nueva, sino que constituye una de las funciones sociales que cumplen los sistemas educativos como parte de los dispositivos de gobierno en las sociedades modernas. Por ello no es casual que la educación haya sido históricamente una arena de disputa donde se dirime la lucha por el poder y el conflicto social en términos de acceso (quiénes entran en la escuela), distribución (qué saberes se transmiten) y apropiación del conocimiento (qué capacidades y posibilidades generan). El desigual y en algunos casos incompleto ingreso a la modernidad de los países latinoamericanos está en el origen de las diferentes trayectorias históricas de los sistemas educativos que como vimos en anteriores apartados hacia mitad del siglo XX aquel modelo fundacional comienza a mostrar signos de agotamiento, esto es, los sistemas educativos ya no generan gobernabilidad en términos de legitimidad y consenso de una determinada pauta de selección social.

Desde esta perspectiva de largo plazo, los ciclos de reforma educativa de 1960, 1990 y 2000 pueden ser pensados como coyunturas particulares de la región que ponen de manifiesto el grado y profundidad de la disputa socio-política por el acceso, distribución y apropiación del conocimiento.

Un segundo aspecto estrechamente ligado al anterior lo constituyen las tendencias de cambio del gobierno de la educación. Como analizamos al inicio, desde sus orígenes los sistemas educativos se conformaron alrededor de un modelo de organización burocrática cuyos rasgos principales estaban definidos por una estructura jerárquica y vertical, la diferenciación de roles y funciones, y un conjunto de normas y procedimientos. De tal forma, el gobierno del sistema educativo entendido como la capacidad de direccionar y regular al conjunto de los actores e instituciones descansaba, por un lado, sobre la homogeneidad y verticalidad de las acciones estatales; y por otro, sobre una clara diferenciación entre los que piensan la política (especialistas, técnicos, políticos) y los que la ejecutan cotidianamente (maestros y alumnos).

Esta modalidad de gobierno que podemos caracterizar burocrático-centralizada también entra en crisis hacia mitad del siglo XX como consecuencia de la progresiva expansión y diferenciación de los sistemas educativos, así como por la complejización de sus funciones sociales. Frente a esta situación, cada uno de los ciclos de reforma educativa introdujo cambios en la estructura de gobierno, en los instrumentos de política y en las modalidades de intervención. Así, las reformas de 1960 procuraron incorporar una racionalidad moderna no solo a través de nuevas tecnologías de gobierno como la planificación educativa y la academización de los saberes pedagógicos sino también de pensar a la escuela como agente de cambio para el desarrollo. Las reformas educativas de 1990 a tono con el ideario neoliberal de retiro del Estado marcaron un cambio sustantivo en el gobierno de la educación a través del mix de política formado por: descentralización, autonomía escolar y evaluación de la calidad (y en algunos países se agregó el pasaje del financiamiento de la oferta a la demanda educativa). Este cambio se manifestará en un progresivo desplazamiento del tipo de gobierno burocrático-centralizado hacia un tipo de regulación pos-burocrática de control a distancia y por resultados. Con todo, el modelo tradicional

de gobierno sobrevivió a estos cambios porque no se tocaron la estructura organizacional del sistema (por ej.: estatutos docentes, gestión escolar), esto es, el conjunto de reglas (formales e informales), normas y principios que enmarcan la acción y comportamiento de los actores.

Las reformas educativas de 2000 en el marco de la recuperada centralidad del Estado iniciarían un movimiento inverso de recentralización de las políticas educativas, y a la vez, de consolidación de las nuevas formas de regulación introducidas en la década anterior. Así, el rasgo dominante del gobierno de la educación lo constituye la superposición híbrida entre ambos movimientos y modalidades de intervención (burocrática-centralizada vs. regulación pos-burocrática) que conllevan lógicas y racionalidades diferentes, las cuales obviamente limitan la capacidad de orientar y regular el comportamiento de los actores e instituciones del sistema. En este escenario paradójicamente uno de los dispositivos más antiguos y constitutivos de la escuela moderna como es la evaluación emerge como modalidad de gobierno posible.

Lejos de ser una particularidad latinoamericana, la gobernabilidad de los sistemas educativos constituye un problema y un desafío global para las políticas educativas que conlleva la necesidad de revisar críticamente las herramientas teórico-conceptuales, los instrumentos de política y modalidades de intervención.

Un tercer y último aspecto remiten a una serie de líneas de políticas que, si bien se inician en la última década, parecerían proyectarse hacia adelante como parte de una posible agenda, aunque ésta todavía no resulta perceptible. Estas líneas de política se proponen como respuesta frente a los problemas educativos pendientes y los desafíos que plantea el siglo XXI. Sin embargo, pese al consenso sobre la importancia de cada problemática, no hay acuerdo respecto del qué (contenido) de estas políticas, el cómo implementarlas y con qué recursos financiarlas.

- 1) La universalización de la educación infantil es quizás el consenso más extendido y más antiguo por cuanto estuvo presente en las innumerables declaraciones de la UNESCO y otros organismos internacionales. En la última década y media se produjo un avance importante, aunque insuficiente y muchos países tienen como meta el acceso de toda la población escolar.
- 2) La educación secundaria como problemática educativa parece orientarse en dos líneas de política: por un lado, la deuda pendiente del ciclo anterior de lograr la universalización del acceso al nivel y, por otro lado, el desafío futuro de repensar los formatos escolares, esto es, una reforma desde adentro del nivel.
- 3) La cuestión docente constituye un ejemplo claro de alto consenso sobre su importancia y bajo acuerdo respecto de las políticas específicas. En rigor, lo que denominamos cuestión docente supone distintas dimensiones del problema tales como la formación docente inicial (acceso, currículum e instituciones), las condiciones de trabajo (sistemas de ingreso, ascenso y salarios) y la formación docente continua (capacitación, especialización y profesionalización).

- 4) La evaluación de los aprendizajes vía pruebas estandarizadas se consolida como línea de política en la región, aunque no está claro si este dispositivo supondrá mayor capacidad del nivel central para regular y orientar el comportamiento de los actores.
- 5) Las tecnologías en educación constituyen otro gran interrogante para las políticas educativas en la próxima década. En primer lugar, el vertiginoso cambio tecnológico plantea un horizonte de incertidumbre y, en segundo lugar, todavía es limitado el conocimiento respecto del impacto en la cultura escolar, así como también del modelo pedagógico capaz de apropiarse de la potencialidad de las tecnologías en la escuela.

Las cinco líneas de política mencionadas obviamente no agotan la larga lista de nuevas y viejas problemática educativas de la región tales como educación técnica, educación de adultos, educación especial, educación superior, el financiamiento educativo, la relación educación-desarrollo económico, entre otros. Más bien este recorte se plantea como una suerte de hipótesis de trabajo de una serie de tendencias de política que se proyectan en el escenario futuro que se nos aparece menos favorable que la década pasada, aunque no tan catastrófico como la de fines del siglo XX. La moneda todavía está en el aire.

Referencias

- Acuña, C. (1995). La nueva matriz política argentina. Buenos Aires: Nueva Visión.*
- Bentancur, N. (2011). Los Planes Nacionales de Educación en América Latina: ¿instrumentos para una nueva generación de políticas educativas? Material preparado para el XIV Curso Regional sobre Planificación y Formulación de Políticas Educativas IPE-UNESCO, Bs. As., agosto.
- Bell, D. (1976). El advenimiento de la sociedad post-industrial. Barcelona: Alianza Editorial.*
- Bielschowsky, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL* Número Extraordinario Octubre.
- Bralich, J. (1987). *Breve historia de la educación en el Uruguay. Montevideo: CIEP.*
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (1996). Las Actuales Reformas Educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones. En *PREAL* N° 5. Santiago de Chile.
- Burchardt, H-J. (2017). La crisis actual de América Latina: causas y soluciones? *Revista Nueva Sociedad* No 267, enero-febrero. Recuperado de: http://nuso.org/media/articles/downloads/8_TC_Burchardt_267.pdf
- Castro, J. y Noguera, C. (1995). Medio siglo de educación y enseñanza en Colombia (1945-1992). En Puiggrós, A. y Lozano, C. *Historia de la educación iberoamericana*. Bs. As.: Miño y Dávila Edit.

- Cavarozzi, Marcelo (2000). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Cecchini, Simone (2014). Educación, Programas de Transferencias Condicionadas y protección social en América Latina y el Caribe. En Feijoó, M. y Poggi, M. (coord.) *Educación y Políticas Sociales para la Inclusión*. Buenos Aires: IIPE - UNESCO.
- Chamorro, C. (1978). *Desarrollo y Educación en el Ecuador (1960-1978)*. UNESCO-CEPAL-PNUD "Proyecto Desarrollo y Educación para América Latina y el Caribe", DEALC/20, Buenos Aires.
- Corrales, J. (1999). *Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas*, Documento N° 14, PREAL, Santiago de Chile.
- Dussel, Inés (2006). Estudio sobre gestión y desarrollo curricular en países de América Latina. Ponencia presentada en la *Segunda Reunión del Comité Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe* (PRELAC) 11 al 13 de mayo. Santiago de Chile. <http://www.elcorreo.eu.org/IMG/pdf/doc-1252.pdf>
- IIPE-UNESCO (2014). *Políticas TIC en los sistemas educativos de América Latina. Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina 2014*. Buenos Aires.
- Feldman, D. (2010). *Enseñanza y escuela*. Bs. As.: Paidós.
- Fernández Enguita, M. y Ledin, A. (1989). Las reformas comprensivas en Europa y las nuevas desigualdades educativas. *Revista de Educación*, 289.
- Fernández Lamarra, N. y Aguerro, I. (1990). La Planificación Educativa en América Latina. En Aguerro, I. *El Planeamiento Educativo como instrumento de cambio*. Bs. As.: Ed. Troquel.
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la Cepal* N°58.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- Gajardo M. (1999). *Reformas educativas en América Latina: balance de una década*. Doc. PREAL N° 15.
- García, J. (1977). *Educación y Desarrollo en Costa Rica*. UNESCO-CEPAL-PNUD, "Proyecto Desarrollo y Educación para América Latina y el Caribe". DEALC/2, Bs. As.
- Garretón, M. A. (2002). *La transformación de la acción colectiva en América Latina*. *Revista de la CEPAL Nro. 76, Abril*.
- Getino, E. (1995). Bolivia: breve síntesis de la historia de la educación en la segunda mitad del siglo XX. En Puiggrós, A. y Lozano, C. *Historia de la educación iberoamericana*. Bs. As.: Miño y Dávila Edit.
- Grindle, M. (2000). La paradoja de la reforma educacional: Pronosticar el fracaso y encontrarnos con el avance. *Serie Políticas. Formas y reformas de la educación*, Julio – Año 2 N°6, PREAL.
- Gurrieril, A. (1987). Vigencia del Estado planificador en la crisis actual. *Revista de la CEPAL Nro. 31*.
- Hobbsbawm, E. (1994). *The age of extremes: The short twentieth century, 1914-1991*. Michael Joseph Ltd. Londres.

- Husén, T. (1988). Investigación y políticas educativas. Una perspectiva internacional. *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*. Madrid: Paidós/MEC.
- laies, G. (2011). *Los debates de la política educativa en el nuevo milenio*. Buenos Aires: Aique Editorial.
- Izcovich, G. (2014). La expansión educativa en el nivel medio. América Latina 2000-2010. *Cuaderno 19*, Buenos Aires: SITEAL-IIPE-UNESCO.
- Kaufman, R. y Nelson, J. (2005). *Políticas de Reforma Educativa. Comparación entre países*. Doc. PREAL N° 33, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Landshere, G. de (1996). *La investigación educativa en el mundo*. México: FCE.
- Leiras, M.; Malamud, A. y Stefanoni, P. (2016). *¿Porque retrocede la izquierda?* Buenos Aires: Capital Intelectual, Colección Le monde diplomatique.
- Lytard, J-F. (1987). *La condición posmoderna*. Madrid: Cátedra.
- Mourshed, M., Chijioke C. y Barber, M. (2012). *Cómo continúan mejorando los sistemas educativos de mayor progreso en el mundo*, McKinsey & Company, PREAL.
- Navarro, J.C. (2008). Seminario Internacional “Los Sindicatos Docentes y las Políticas Educativas en América Latina”. KAS-CEPP. Costa Rica, octubre 2008.
- Navarro, J.C. (2006). Dos Clases de Políticas Educativas. La Política de las Políticas Públicas. *Documento PREALC*. Marzo.
- Navarro, J.C. (2007). Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas. En Lora, E. (edit) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Bogotá: BM, BID y Mayo Ediciones.
- Novoa, A. (1998). Professionnalisation des enseignants et sciences de l'éducation. *Paedagogica Historica. International journal of the history of education*, vol. III, pp. 403-430.
- Palamidessi, M. (2006). El curriculum para la escuela primaria argentina: continuidades y cambios a lo largo de un siglo. En: Terigi, F. (comp.) *Diez miradas sobre la escuela primaria*. Buenos Aires: Fundación OSDE/ Siglo XXI.
- Palamidessi, M. y Feldman, D. (2001). El desarrollo del pensamiento sobre el currículum en Argentina. *International Handbook of Curriculo Research*. New York: Elbaum.
- Quintanilla, S. y Vaughan M. (1997). *Escuela y sociedad en México*. FCE: México.
- Rama, G. (1976). *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*. Documento DEALC.
- Ravela, P. (2009). La evaluación del desempeño docente para el desarrollo de competencias profesionales. En F. Martínez Rizo y E. Martín (coordinadores), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Colección “Metas Educativas 2021, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y Fundación Santillana”, Madrid.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015)*. Buenos Aires: CIPPEC-Natura-Instituto Natura.
- Rockwell, E. (coord) (1995). *La escuela cotidiana*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ribeiro, M.L. Santos (1986) *História da Educacao Brasileira: a organizacao escolar*. Edit. Moraes, Sao Paulo; Martinez Boom, Alberto.
- Sintomer, Y. (2017). ¿Condenados a la posdemocracia? *Revista Nueva Sociedad* No 267, enero-febrero. http://nuso.org/media/articles/downloads/1_TC_Sintomer_267.pdf
- Suasnábar, C. (2007). Intelectuales-funcionarios y organismo internacionales en tiempos de dictaduras: del desarrollismo a los “estilos de desarrollo” en educación. Ponencia presentada en el *VII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericano*. Buenos Aires, 30, 31 de octubre, 1 y 2 de noviembre de 2007.
- Suasnábar, C. (2012). Pedagogos críticos, expertos en educación, tecno-políticos, o qué? A propósito de las relaciones entre Estado, políticas educativas e intelectuales de la educación en los últimos 50 años. En Plotkin, M. y Zimmermann, E. (comp.) *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y élites estatales en la Argentina del siglo XX*. Bs. As.: EDHASA.
- Tedesco, J.C. (1993). *Educación y Sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Bs. As.: Ed. del Solar.
- Terigi, F. (2007). Cuatro concepciones sobre el planeamiento educativo en la reforma educativa argentina de los noventa. *Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, Volumen, 15, Número 10, Arizona State University.
- Touraine, A. (1971). *La sociedad post-industrial*. Madrid: Ariel.
- UNESCO-CEPAL-PNUD (1981). *El cambio educativo, situación y condiciones*, “Proyecto Desarrollo y Educación para América Latina y el Caribe”. Buenos Aires. Informe Finales 2.
- Valliant, D. (2007). *Planeamiento educativo en América latina: entre los desafíos pendientes y los retos emergentes*, IIPE-Buenos Aires.