

“La política educativa en el nuevo milenio: los casos de Brasil, Colombia y Ecuador”

El origen de los sistemas educativos y la reforma de los Noventa

Los sistemas educativos latinoamericanos surgieron entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, con el objetivo de socializar en los valores de la Nación, en las rutinas de la vida urbana y en los saberes básicos demandados a los trabajadores por la primera industrialización.

A diferencia de las sociedades sajonas, en que la escuela fue previa a los propios estados nacionales y estaba originariamente en manos de las familias y las iglesias, en el caso de América Latina, fueron los estados nacionales los que “instalaron” las escuelas a las sociedades, en la estrategia de construcción de la Nación.

Dicho proceso de consolidación de la institución escolar se realizó bajo un modelo de conducción altamente centralizado y vertical¹; las decisiones se tomaban en la cúpula y no había espacios de re-significación o construcción de consensos, ni márgenes de opción. Los sistemas “bajaban” directivas que implementaban las escuelas, y el cuerpo de supervisores era responsable de controlar que “abajo” se hiciera lo que se definía “arriba”.

Ese modelo fue sumamente exitoso en términos de escolarización, construcción de un sentido de pertenencia y aprendizaje de saberes básicos. Su aplicación se hizo bajo el “clima” de un Estado que avanzaba en muchos otros frentes para construir la Nación. Mientras “avanzaba” la escuela pública, se consolidaban los ejércitos nacionales, los mercados nacionales, los registros civiles, entre otros avances.

Lo cierto es que más allá de algunos ajustes, la estructura original de los sistemas educativos – basada en la verticalidad, la homogeneidad y las políticas por oferta – perduró, con importantes desgastes, hasta la década de los Noventa, cuando se evidenciaron los signos de su agotamiento.

En el marco de la globalización y de un nuevo escenario económico, los sistemas educativos comenzaron a perseguir no sólo metas cuantitativas sino también cualitativas. Frente a la tradicional finalidad de aumentar las tasas de escolarización para alfabetizar a

¹ Existen excepciones a este modelo como es el caso de Brasil, y algunos de los países del Caribe Anglo-parlante, en que el estado no tuvo originariamente este tipo de organización centralizada.

su población e integrarla, bajo la idea de la pertenencia a la Nación, los sistemas educativos comenzaron a avanzar en reformas destinadas al mejoramiento de la calidad y la equidad. En este sentido, la “apuesta” aparecía en la competitividad de las naciones y la cohesión social.

Esta claridad en la definición de los objetivos de mejoramiento de la calidad y la equidad, no se trasladó a la idea de que los mismos requerían una nueva estructura de organización de los sistemas para su cumplimiento y nuevos dispositivos pedagógicos para plantearlos. Lo cierto es que las reformas se constituyeron como una sumatoria de programas con status normativo especial, equipos ad hoc, recursos, reglas de operación propias, que no involucraban a las burocracias y la estructura del sistema ni las condiciones e incentivos para el cambio de roles de sus principales actores (los docentes, directivos y supervisores).

Programas de lectura, de enseñanza de las ciencias, de incorporación de nuevas tecnologías, de capacitación en gestión, de educación artística, de innovación, de distribución de libros, computadoras, son algunos ejemplos de la “programitis” que se instaló en los ministerios de educación de la región a lo largo de la década de los Noventa.

Aun cuando las reformas habían dejado de plantearse el crecimiento cuantitativo como objetivo central, es en este punto donde se observaron los mayores impactos. Los sistemas captaron niños y especialmente adolescentes y jóvenes de sectores sociales que estaban fuera del sistema. Pero en relación a la mejora de la calidad y la equidad, los resultados de las evaluaciones nacionales e internacionales no mostraron mejoras significativas. Los esfuerzos realizados no resultaron simétricos a los resultados alcanzados.

En tal sentido, la reformas de los Noventa dejaron como aprendizaje que mejorar la calidad y aumentar la equidad, es una tarea que no depende de programas, sino de un nuevo equilibrio entre las diferentes políticas, regulaciones, intervenciones, como un todo coherente, en dirección a los objetivos propuestos. Ni es posible seguir pensando en políticas universales y homogéneas que operen más allá de los actores; pero tampoco resulta posible concebir al sistema como un conjunto de voluntarismos capaces de construir el cambio.

Nuevos paradigmas de cambios: los casos de Brasil, Colombia y Ecuador

La década del 2000 encuentra a América Latina enfrentando nuevos modelos de organización de la política: la ruptura de la verticalidad a partir de la distribución del poder y la responsabilidad, la definición de metas de mejora, la supervisión por resultados, el

fortalecimiento de sistemas de información y evaluación, la generación de modelos de asistencia por demanda, entre otros cambios, muestran una nueva hipótesis de mejora para los sistemas.

Las políticas desarrolladas por los Ministerios de Educación de Brasil, Colombia y Ecuador son buenos ejemplos de este nuevo paradigma de política educativa que empieza a desarrollarse en la región.

Brasil: “El Plan de Desarrollo de la Educación”

En la década de 1990, durante la gestión presidencial de F.H. Cardozo, Brasil inicia un proceso de reforma educativa orientada, principalmente, a la universalización del acceso a la enseñanza fundamental. Sumado a la sanción de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), en el año 1996 se crea el FUNDEF (Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio).

El FUNDEF estableció un gasto mínimo nacional por alumno, el destino de una parte de los presupuestos de los Estados y Municipios a la enseñanza fundamental (de 1º a 8º grado), y la distribución del presupuesto en proporción a la cantidad de alumnos por Estados. Este último aspecto mencionado, resulta clave ya que da cuenta de un nuevo modelo de financiamiento orientado a la equidad en la inversión educativa.

Siguiendo la tendencia regional, las acciones desarrolladas durante la década de los Noventa, fueron exitosas para aumentar la escolarización pero no alcanzaron resultados significativos en términos de la mejora de la calidad.

En este contexto, durante la presidencia de Ignacio Lula da Silva – en su segundo período de gestión – Brasil puso en marcha el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE).

Unas de las acciones contempladas en el Plan fue la complementación del FUNDEF, transformándolo en el FUNDEB. Esto no implicó una ruptura con la estrategia anterior, sino simplemente una mejoría de la política ya consolidada. El FUNDEB estableció un mayor compromiso presupuestario del Estado Nacional ya que amplió su aporte y a su vez incorporó al sistema de financiamiento a la totalidad de la educación básica (antes solo se encontraba la educación fundamental).

Otra de las acciones centrales del PDE fue la creación de un indicador, el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), que traduce un “cruce” entre los resultados de calidad educativa leída a través de las evaluaciones estandarizadas, y los datos de retención de alumnos. La idea de instalar un indicador de semejantes características como

ordenador del sistema, modifica estructuralmente los dispositivos de financiamiento, gobierno y asistencia a las escuelas, los municipios y los estados. La organización alrededor de los valores de ese indicador traduce al sistema una lógica de operación “por resultados”, y en ese sentido muestra un cambio en la dinámica estructural de funcionamiento del sistema educativo de Brasil. Resulta interesante la idea de construir una herramienta técnica de fácil comprensión para los actores escolares, como es el IDEB, que traduce una voluntad política y se transforma en sí mismo en una herramienta de gobernabilidad.

Si el FUNDEF había sido un intento de construir política nacional sin necesidad de manejar la gestión de manera centralizada, el FUNDEB y el IDEB parecieran ser una sofisticación de ese modelo en el cual, además de financiar la equidad se pretende financiar la calidad.

En lo que respecta al nivel superior, Brasil ha iniciado un proceso de democratización para el ingreso al nivel universitario, a través de un Fondo de Financiamiento al Estudiante de la Enseñanza Superior (FIES), un programa de becas de estudio (PROUNI) y la instalación de un examen de ingreso a la universidad: el ENEM (Examen Nacional de la Enseñanza Media). En este punto, cabe destacar que se reemplazaron las pruebas de ingreso propias de cada una de las universidades federales, por un único examen nacional - de mayor transparencia - y para el cual se comunican previamente los términos de referencia así como el conjunto de herramientas que los alumnos requieren para prepararlo.

Finalmente, en lo que respecta a las políticas educativas de atención de sectores marginales, durante la gestión del presidente Lula da Silva, se han unificado la mayor parte de los programas existentes en un gran programa: El Bosa Familia, que atiende a todas las familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

El PDE viene mostrando sensibles mejoras tanto en los indicadores de calidad como en los de equidad, constituyéndose en una política de fuerte impacto en la transformación del sistema educativo de Brasil.

Colombia: “La estrategia de la Revolución Educativa”

Durante la administración de Álvaro Uribe, Colombia puso en marcha la Revolución Educativa. La misma debe entenderse en el marco de un proyecto de cambio más general propuesto a la sociedad: la reconstrucción del Estado colombiano.

La presidencia de Uribe parecía plantearse como agenda central la recuperación del orden y la paz social, sobre la base de un Estado que recuperara la posibilidad de controlar al

país. Y ese objetivo podía ser visto en la política de seguridad, justicia, economía, y también en la educativa.

En ese marco, la Revolución Educativa colombiana, se propuso un Estado integrador en lo político, pero desconcentrado en la gestión administrativa de modo de fomentar la participación de diferentes actores. Las transformaciones desarrolladas se centraron en:

- Cambios en la forma de financiamiento del sistema, incorporando mecanismos de asignación de los recursos a departamentos y municipios en función de su matrícula. Esto instaló un fuerte incentivo a la escolarización.
- La modificación de los estatutos docentes, incorporando la evaluación académica como el principal modo de acceso y ascenso en la carrera docente.
- La generación de un nuevo sistema de información, gestionado por el Ministerio de Educación Nacional, alrededor del cual se reordenaron el conjunto de los mecanismos administrativos.
- Un nuevo modelo de relaciones entre el Ministerio Nacional y las secretarías de educación de los departamentos y municipios, a partir de la acreditación de competencias para la asunción de nuevas competencias de gestión.

Nuevos modos de financiar, de seleccionar y asignar cargos docentes, de administrar los recursos, la creación de un nuevo dispositivo de evaluación e información fueron las principales estrategias implementadas en Colombia en pos de reconstruir el Estado y recuperar a los alumnos que se encontraban fuera del sistema educativo.

El modelo ha demostrado un importante éxito en materia de escolarización, y la mejora de calidad educativa empieza a notarse en las evaluaciones internacionales.

Ecuador: “Del Plan Decenal a la Revolución Educativa”

En el caso de Ecuador, es importante mencionar que previo a la aprobación del Plan Decenal, el país tenía una marcada indiferencia sobre los temas educativos. La educación no se hallaba en la agenda social ni en la de los gobiernos; y esto se evidenciaba en una baja inversión en el área, ministros de educación que se mantenían durante breves períodos en sus cargos, una baja capacidad técnica y operativa al interior del Ministerio y una clara tercerización de la política educativa en los organismos internacionales.

En el año 2006, durante la Presidencia de Palacios se planteó a la ciudadanía una consulta popular para refrendar un Plan Decenal Educativo, propuesto por el ejecutivo en consenso con múltiples actores sociales. Dicho plebiscito recibió el 67.05% del apoyo de la sociedad,

y fue votado el mismo día de las elecciones en las que fue proclamado el nuevo presidente Rafael Correa.

Llegado al gobierno, el triunfante presidente -de distinto signo político que el saliente-, mantuvo al equipo del Ministerio de Educación y les propuso la implementación del Plan Decenal como programa de gobierno. Así, a través de un debate sin precedentes para el país, la educación se volvió objeto de un consenso nacional que dotó al programa de un grado de legitimidad y viabilidad política para su implementación. En otras palabras, la educación se volvió el centro de la agenda de gobierno y de la sociedad, bajo el lema de la puesta en marcha de una Revolución Educativa.

En este contexto, Ecuador avanzó en programas de mejoramiento, pero fundamentalmente intervino sobre algunos ejes estructurales en dirección a cambiar los incentivos del sistema:

- Aumento anual de la inversión en educación (0,5% anual en la participación del sector educativo en el PIB hasta el año 2012 o hasta alcanzar al menos el 6%).
- Ordenamiento del sistema de financiamiento de las escuelas, empezando por la eliminación de la “contribución voluntaria” que las familias debían realizar a las escuelas de gestión pública.
- El re-ordenamiento de los sistemas de supervisión y administración del sistema educativo, así como la descentralización de los mecanismos de gestión.
- La creación de un Sistema Nacional de Evaluación y Rendición Social de Cuentas, que establece estándares para el aprendizaje de los alumnos y evaluaciones de desempeño para docentes y directivos.

La Revolución Educativa Ecuatoriana viene mostrando mejoras sustantivas en las tasas de escolarización y en el ordenamiento del sistema, aunque aún no se observan mejoras significativas en los resultados de calidad educativa.

A modo de cierre

Las políticas educativas desarrolladas en Brasil, Colombia y Ecuador - que se presentarán durante la Jornada – se han convertido en los últimos años, en casos paradigmáticos en la región. Dichas políticas parecieran evidenciar un equilibrio entre los objetivos propuestos, las regulaciones y las intervenciones realizadas.

Más allá de las particularidades de cada uno de los países, es importante destacar ciertos aspectos comunes, que pueden ser un aporte para la reflexión sobre las políticas educativas en Latinoamérica y, especialmente, en Argentina:

- I. **Liderazgo presidencial**, decisión política de avanzar con los cambios necesarios e inversión en el mejoramiento significativo de las capacidades técnicas de los ministerios de educación.
- II. **Continuidad** de las políticas entre las distintas gestiones de gobierno, manteniendo los lineamientos fundamentales, más allá de los matices de cada gestión.
- III. **Aumento de la inversión educativa** asociada al cumplimiento de las metas propuestas, terminando con el modelo de aumento del presupuesto educativo inercial más allá de la rendición de cuentas respecto de los resultados.
- IV. **Fijación de metas claras de mejora** y evaluación permanente de su cumplimiento, no limitándolas al sistema en términos agregados sino a los distintos niveles y efectores del mismo. Dichas metas, sus mecanismos de evaluación y sus consecuencias le dan direccionalidad y gobernabilidad a los sistemas.
- V. **Las escuelas y las unidades descentralizadas de gobierno cuentan con autonomía** para la toma de decisiones pero también tienen responsabilidad por los resultados que se alcancen. La delegación de competencias de gestión, está acompañada de la asunción de responsabilidades.
- VI. **Sistemas de información y evaluación** transparentes y con credibilidad ante la sociedad, que permitan el ordenamiento del sistema alrededor de su evolución.
- VII. **Impacto de los resultados del sistema de información y evaluación** sobre las prácticas cotidianas de los diversos actores escolares, determinando consecuencias sobre las prácticas.
- VIII. **La existencia de un relato** que da cuenta del punto de partida, del que se aspira alcanzar y de las razones de ese recorrido.

Algunas de estas ideas serán abordadas a lo largo del seminario.