

SISTEMAS EDUCATIVOS MODERNOS PARA AMÉRICA LATINA

«*Modern education systems for Latin America*»

Clara Inés Stramiello*

RESUMEN

Los inicios de los sistemas educativos latinoamericanos han coincidido con los surgimientos de los estados nacionales y su finalidad ha sido principalmente la de civilizar a la sociedad según diversos modelos. Desde la segunda mitad del siglo XX, propuestas educativas modernizantes plantearon reformar los sistemas educativos para responder a los cambios internacionales y, de este modo, lograr insertarse en el panorama mundial. Las olas reformistas se han referido a la modernización educativa como camino para la obtención de mejores resultados socio-económicos. Sin embargo el concepto de modernización ha adquirido, hacia fines del siglo XX, matices semánticos que nos hacen volver la mirada a los entornos nacionales y regionales. La finalidad de este trabajo es mostrar ejemplos referidos a estas diversas concepciones de modernización en los sistemas educativos de Argentina y países limítrofes especialmente, según las sugerencias de los organismos internacionales.

PALABRAS CLAVE: modernización, planificación, diversidad, identidad, desarrollo.

ABSTRACT

The beginnings of Latin American education systems have coincided with the emergence of nation states and their purpose was primarily a civilized society based on various models. Since the second half of the twentieth century, modernizing educational proposals raised reform education

* Universidad Católica Argentina.

systems in order to respond to international changes, and thus able to be inserted in the global arena. Reformers have pointed to the modernization of education as a way to obtain better socio-economic outcomes. However, the concept of modernization has acquired, by the end of the twentieth century, semantic nuances that make us look again at regional and national environments. The purpose of this paper is to show these nuances in the proposed educational reforms in Argentina and neighboring countries in particular by the suggestions of the international agencies.

KEY WORDS: Modernization – planning - diversity – identity - development.

INTRODUCCIÓN

Los inicios de los sistemas educativos latinoamericanos han coincidido con los surgimientos de los estados nacionales y su finalidad ha sido principalmente la de civilizar a la sociedad según diversos modelos. Desde la segunda mitad del siglo XX, propuestas educativas modernizantes plantearon reformar los sistemas educativos para responder a los cambios internacionales y, de este modo lograr insertarse en el panorama mundial. Las olas reformistas se han referido a la modernización educativa, como camino para la obtención de mejores resultados socio-económicos. Sin embargo el concepto de modernización ha adquirido, hacia fines del siglo XX, matices semánticos que nos hacen volver la mirada a los entornos nacionales y regionales, sin desconocer las sugerencias de los organismos internacionales.

El concepto de identidad latinoamericana está ligado a otras nociones como la de modernización y la de tradición. La modernización se plantea generalmente en relación al atraso en el que nos encontramos, redefiniendo consecutivamente los conceptos de modernización y atraso según los contextos nacionales e internacionales. Con respecto a la identidad ligada a la tradición, lo que varía son las características de la tradición o el aspecto que se enfatiza. Ambas líneas tienen peculiaridades propias, aunque no excluyentes (DEVÉS VALDÉS, 2000:17-18), y se entrecruzan en el transcurso del siglo XX. La línea modernizante enfatiza aspectos como la importancia de seguir el ejemplo de los países más desarrollados e importar sus pautas culturales; manifiesta, a veces, cierto desprecio por lo popular, lo indígena, lo latino, lo hispanoamericano; en ocasiones acentúa lo tecnológico en desmedro

de lo humanista y busca la eficiencia y la productividad; generalmente suele ser una constante el proyecto de abrirse al mundo y ponerse al día. Por su parte, la línea tradicional reivindica y defiende lo americano, lo latino, lo indígena o una manera peculiar de ser; valora lo cultural y humanista en desmedro de lo tecnológico; acentúa el encontrarse a sí mismo. Estas dos líneas se han manifestado, también, en el área educativa en el transcurso del siglo XX. De modo tal que no es extraño que encontremos proyectos político-educativos o de carácter estrictamente pedagógico que expresen la necesidad de modernizar estructuras, contenidos, métodos u organización escolar; otras propuestas acentúan los valores de la tradición y su estudio en los diversos niveles educativos, y, finalmente, algunas sugieren que todo proceso modernizador no supone negar u omitir la idiosincrasia y la tradición. Tanto la identidad nacional y la identidad latinoamericana modernizadora o tradicional se relacionan con cuestiones educativas en tanto se intenta canalizar la transmisión de los valores identitarios y modernizadores a través de la educación escolarizada. Ambas líneas no son absolutas, sino que se entrelazan, posibilitando, de este modo, una variedad de proyectos educativos nacionales.

1. ATISBOS DE MODERNIZACIÓN

Desde fines del siglo XIX aparecieron tendencias que relacionan la identidad latinoamericana con criterios científicos en cuanto a la valoración de características raciales. Otros adjudican el atraso a las falencias de la herencia hispánica que como parásito caracteriza a la población como indolente, perezosa, arrogante triste e incumplidora de la ley. También encontramos a quienes complementariamente se refieren a América o alguno de sus países como lugar privilegiado y moderno similar a una ciudad europea. Algunos relacionan el atraso con la pérdida de valores tradicionales y la disolución de viejas costumbres, ambos ligados profundamente a la hispanidad. También quienes acentúan lo ‘humano’ como nota distintiva, oponiéndose a una visión tecnocrática o utilitaria. Durante la primera mitad del siglo XX muchos intelectuales pensaron en una América Latina independiente e integrada culturalmente. En la primera mitad del siglo XX se manifestó como tendencia que las políticas educativas pretendieran un afán civilizatorio en el que se conjugaban como antagónicos los proyectos educativos tradicionales y los

modernizantes. Los primeros se relacionan con la cultura hispánica y la presencia de la iglesia católica, solo en algunos casos hay intentos de considerar como parte de la tradición a las culturas indígenas; la recuperación del folklore y de las tradiciones populares, son baluartes de los proyectos tradicionales. Los proyectos modernizantes insistían en proclamar constantemente la necesidad de nuevos planes de estudio o métodos escolares, o la importancia de la formación técnica por sobre una formación cultural. Los procesos de secularización de la enseñanza pública son uno de los baluartes de los proyectos modernizantes, asociados con los de prosperidad y renovación. En materia educativa las innovaciones son pocas aunque se mantiene un vivo interés por las novedades provenientes del extranjero. Abunda la experimentación sobre todo en planes de adaptación de los indígenas a la civilización occidental, aunque tratando de conservar lo que queda de las culturas autóctonas y de sus lenguas.

2. VARIACIONES DEL CONCEPTO DE MODERNIZACIÓN

Hacia la segunda mitad del siglo XX desaparecerá aparentemente la disyuntiva entre lo tradicional y lo moderno, los aires renovadores de la segunda posguerra plantearán a América Latina la necesidad de la modernización. Finalizada la Segunda Guerra Mundial, las propuestas modernizadoras desarrollistas, de índole marcadamente económica y tecnocrática, quisieron desarraigar el desorden y la desprolijidad presente en las naciones latinoamericanas y para esto propusieron civilizar la barbarie en aras de un progreso material que traería prosperidad social. Democracia e industrialización fueron la piedra angular del desarrollo económico-social, en el que la educación cumplía un rol decisivo. La transformación que intentaba producirse era acelerada, porque era necesario no perder el rumbo de la modernización, según la concepción de los países desarrollados o adelantados. Se esperaba que la industrialización ayudara a la liberación política y económica de las naciones latinoamericanas. El clamor por el desarrollo fue unánime e implicaba, la mayor parte de las veces, despegarse del lastre de las tradiciones y promover. La organización del caos latinoamericano mediante la planificación para el desarrollo económico-social fue considerada una pieza clave. Organización y planificación de la que no estaba excluida la educación: la mayoría de los planes económicos tenían un apartado relativo a los planes

educativos como una estrategia más para la consecución del bienestar. En América Latina se discutieron los cambios en los sistemas educativos, para que éstos fuesen verdaderamente agentes del desarrollo económico de las naciones, por esto llegar a toda la población fue una prioridad. En este sentido aumentó el número de alfabetos, aunque el índice de analfabetismo continuó altísimo, sobre todo en las zonas rurales (UNESCO-OREALC, 1976)¹. También fue prioridad reforzar la educación técnico-industrial y dotarla de mayor prestigio social. En este aspecto, se crearon instancias administrativas, se diversificaron los estudios en el nivel medio y se atendió a la capacitación profesional de adultos. Sin embargo, los resultados no fueron totalmente satisfactorios según consta en el informe de la Conferencia de Ministros de Educación y Ministros de Planeamiento Económico (Buenos Aires, Argentina, 1966) donde se señalan deficiencias persistentes en los sistemas educativos como la falta de articulación y flexibilidad entre los diversos ciclos, la desigualdad en cuanto a duración y calidad de la educación rural con respecto a la urbana y la ausencia de una clara correlación entre las propuestas de reformas y las acciones pertinentes. También en este documento se acentuaba el carácter funcional y utilitario de los sistemas educativos —responsables de la preparación profesional y técnica—, para satisfacer las demandas de la sociedad en función del desarrollo económico (UNESCO, 1967).

Los cambios políticos de los ochenta y los económicos de los noventa promovieron una nueva ola de reformas educativas que abarcaron al sistema

¹ A modo de ejemplo pueden citarse: Brasil que en 1950 presenta una tasa de analfabetismo de 50,5 y en 1970 de 32,9; Chile en el mismo período va de 19,7 a 11,6 y Paraguay de 34,2 a 19,6. También es elocuente el siguiente texto: «El efecto acumulado de la falta total o parcial de instrucción elemental en un sector considerable de la población se refleja en el nivel educativo de quienes ya han superado la edad escolar, indicador que generalmente se toma a partir de los 15 años. El perfil educativo de algunos países señala que entre la población económicamente activa predominan los trabajadores sin instrucción, con instrucción primaria incompleta, dándose las mayores carencias en el sector agrícola y entre el sector femenino. (...) la mayoría de los 88 millones de personas comprendidas entre los 20 y 39 años de edad que viven en América Latina están subinstruidas (...). Sobre este sector de la población pesan, no obstante las mayores responsabilidades en materia de producción, participación política y orientación general de la sociedad, constituyendo esta situación generalizada no solo un efecto de la pobreza y el subdesarrollo, sino también un factor determinante de su mantenimiento» (UNESCO, 1976:24).

en su conjunto: legislación educativa, estructuras administrativas o escolares, aspectos curriculares y otras. En el transcurso de los años ochenta y noventa, el retorno a la democracia y la propuesta de innovaciones económicas, sustentadas en un menor papel del estado y en una economía de libre mercado, fueron las características político sociales más destacadas. Todo esto se dio en un contexto de globalización que implicaba cambios profundos a nivel internacional y para América Latina en particular, donde la integración regional, en principio económica, se consideró necesaria como modalidad de respuesta a tal situación.² En 1979 el departamento de asuntos educativos de la Organización de Estados Americanos publicó un *Atlas de los déficits educativos en América Latina* con el propósito de elaborar datos e informaciones sobre la situación educativa y colaborar con los países, mediante la entrega de elementos de juicio, para atender los puntos neurálgicos. A partir de cuadros y estadísticas con localización geográfica sobre los problemas en el área educativa en América Central y América del Sur se señalaban carencias persistentes, sobre todo en relación a la población no incorporada al sistema educativo. Carencias que se agudizaron por la explosión de conocimientos científicos y tecnológicos. Para su posible solución, se aconsejaba tener en cuenta los desequilibrios internos de los países en general, detectar geográficamente los grupos de población más necesitados y adecuar contenidos y métodos educativos. A partir de la década del ochenta, se cuestionaron los resultados hasta el momento obtenidos mediante las reformas educativas, adjudicando la mayoría de los magros resultados a una demanda excesiva de cambios respecto de la capacidad de los sistemas sociales y, en particular, a la capacidad de gestión del estado (RAMA, 1995: 256). Hacia los noventa, se inician los procesos de reformas educativas para poner a América Latina en paridad de condiciones con respecto a los países desarrollados: mejorar la calidad del sistema educativo global para incrementar una real igualdad de oportunidades y, ante el fenómeno de la globalización, fortalecer la identidad nacional y regional con propuestas interculturalistas donde lo tradicional de la región adquiere un valor destacado. Las reformas proponían múltiples objetivos vinculados a la economía, a lo social o a lo cultural y daban a la educación un valor instrumental para alcanzar aquellos

² Por ejemplo: se reactiva el Mercado Común Centroamericano; en 1990 se relanza el Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, Venezuela) y en 1991 se crea el Mercosur (Uruguay, Brasil, Argentina y Paraguay).

objetivos. La educación se presentaba como el instrumento para combatir el desempleo, para impulsar los avances científicos y tecnológicos, para defender la democracia y para lograr el desarrollo social. Los países de la región coincidieron en considerar a la educación como un aspecto primordial para el desarrollo y en elaborar las estrategias pertinentes para introducir los cambios que cada sistema educativo necesitaba. Las políticas de reformas de los noventa se desarrollaron en torno a cuatro ejes principales: gestión, calidad y equidad, perfeccionamiento docente y financiamiento (GAJARDO, 1999). Sin embargo hay desafíos pendientes en cuanto a mejores logros sobre todo en relación con la calidad y la equidad, junto con nuevos retos como universalizar la cobertura en la enseñanza media, centrar el tema de la calidad educativa en el aprendizaje o disminuir las brechas en los resultados de los aprendizajes (GAJARDO, 2009).

La década de 1990 se caracterizó por volver a una mentalidad identitaria o tradicional que no anulaba los elementos modernizantes, aun el indigenismo se presentó, en ocasiones, desde el prisma del afianzamiento de la cultura local frente a los avances de la globalización (DEVÉS VALDÉS, 2004). Intentar articular identidad, democracia y modernización fue uno de los objetivos al que tenía que contribuir el sistema educativo. Se plantea la educación como nexo entre sociedad, desarrollo y equidad, y como base para repensar proyectos colectivos que posibiliten vivir en un mundo multicultural (HOPENHAYN, M. y OTTONE, E.).

Al tema de la identidad nacional se suma el de identidad latinoamericana, que en cierto modo intenta incorporar y superar lo local, de modo dinámico y tratando de conciliar las particularidades regionales con el desarrollo de los pueblos. La modernización radica en el reconocimiento y aceptación de la diversidad y en buscar y seleccionar las estrategias adecuadas para que los sistemas educativos proporcionen una educación de calidad que promueva la equidad en la diversidad. La cultura de los pueblos hará viable el camino hacia la integración y posibilitará transitar del universalismo al particularismo. En síntesis: el clima intelectual de los noventa enfatizó lo identitario frente a la globalización y destacó concomitantemente lo cultural, de modo tal que la modernización de los sistemas educativos se relacionó con reformas que apuntaron a la consideración de lo nacional y de lo regional, y no tanto a la adopción de modelos europeos. Esta modernización latinoamericana de los sistemas educativos apuntó en muchos casos a reformas que atendieran a la

totalidad de los habitantes en atención a la diversidad. O sea que aun reconociendo la tensión histórica entre tradición y modernización³ y la serie de fenómenos de mestizaje y aculturación, a comienzos del siglo XXI una síntesis entre los principios universalistas y los valores de los particularismos parece ser el camino más aceptable en el ámbito político y consecuentemente un objetivo del sistema educativo: admitir la existencia de lenguas y culturas diversas es de sentido común, aceptar y respetar la existencia de lenguas y culturas diversas posibilita la convivencia, enseñar aquellas lenguas y culturas diversas que conforman nuestro entorno nos ayuda a crecer y a desarrollarnos personal y socialmente.

Al inicio del siglo XXI, la Declaración de Cochabamba (Bolivia, 2001), a modo de conclusión del proceso de reformas educativas, manifestó su «preocupación por no haber logrado la totalidad de las metas propuestas por el Proyecto Principal de Educación⁴, las que continúan siendo prioridades básicas y compromisos para los países de la región que aun no las han alcanzado» y reconocía como marco de referencia para la región las metas establecidas por el Foro Mundial de Educación (Dakar, 2000)⁵ aunadas a las

³ Sobre todo en los países con gran presencia de población indígena se manifiesta una tensión constante entre modernización acelerada y sólida identidad nacional. Tensión que se expresa continuamente en el ámbito político y en el reclamo de derechos. (MANSILLA, H. C. F.)

⁴ La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), con sede en Santiago de Chile coordinó el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe 1980-2000. En la Reunión Regional Intergubernamental (Quito, Ecuador, 1981) se definieron claramente los tres objetivos del Proyecto Principal: 1) asegurar la escolarización de todos los niños en edad escolar y ofrecer una educación general mínima de ocho a diez años antes de 1999; 2) eliminar el analfabetismo antes de fin de siglo y ampliar el servicio educativo para adultos; 3) mejorar la calidad y eficiencia de los sistemas educativos a través de las reformas necesarias. A inicios de la década de los noventa se realizó una evaluación de los diez años del Proyecto donde se reconocía la expansión cuantitativa de los sistemas educativos y el deterioro de la calidad de la educación. (Ver *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*)

⁵ Las metas del movimiento Educación para Todos (EPT), cuyo cumplimiento se propone en el año 2015, apuntan a lograr una educación básica de calidad, sin exclusiones para todos los niños, niñas, jóvenes y adultos, que les permita actuar en los diferentes ámbitos de la vida social y ejercer la ciudadanía. Estas metas son: 1) Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos. 2) Velar para que todos los niños, y sobre todo las niñas, que se encuentran en situaciones difíciles y aquellos que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una

iniciativas de las Cumbres de las Américas⁶. Los temas que abordaba esta declaración se refieren a: 1) centrar la atención de las transformaciones de los sistemas educativos en mejorar las prácticas educativas; 2) preparar y disponer a los docentes como actores insustituibles en la relación enseñanza-aprendizaje; 3) fortalecer la educación como base del crecimiento personal y del desarrollo humano social; 4) valorar la diversidad de la región como recurso para el aprendizaje; 5) promover una institución educativa más flexible y con autonomía pedagógica; 6) promover la participación de la comunidad en la tarea educativa; 7) atender especialmente a los jóvenes en relación al mundo laboral, a los niños en relación a la educación inicial y a los adultos en relación a la educación permanente; 8) considerar los avances tecnológicos al servicio del aprendizaje; 9) aumentar y utilizar eficazmente los recursos económicos; 10) fortalecer la capacidad nacional de decisión y ejecución aunada a una cooperación internacional que respete las prioridades de cada nación y estimule la cooperación entre los países de la región. Finalmente esta Declaración solicitó a la UNESCO que organice un nuevo proyecto regional que tenga en cuenta las recomendaciones dadas. El Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC) se puso en marcha en 2002 y se planteó como un plan de quince años que pretende «estimular cambios sustantivos en las políticas públicas para hacer efectiva la

enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen. 3) Velar para que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje y de preparación para la vida diaria. 4) Aumentar los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de las mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente. 5) Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria. 6) Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir para todos resultados de aprendizajes reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.

⁶ La II Cumbre (Santiago de Chile, 1998) da un papel preponderante a la educación y formula un fuerte compromiso en cuanto a logros relacionados con la equidad. Se propusieron variadas estrategias: 1) atención a grupos vulnerables con políticas educativas compensatorias; 2) evaluar la calidad de la educación a través de indicadores; 3) valorizar la formación docente; 4) reforzar la capacidad de las instituciones educativas; 5) fortalecer la educación y capacitación de los trabajadores; 6) promover el acceso y uso eficaz de las tecnologías de la información y la comunicación; 7) promover el intercambio de estudiantes, docentes, investigadores; 8) promover y fortalecer la cooperación horizontal regional.

propuesta de Educación Para Todos y atender así a las demandas de desarrollo humano de la región para el siglo XXI».

3. MODERNIZACIÓN Y REFORMAS EDUCATIVAS EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX

Ejemplificaremos esta relación entre reformas educacionales y modernización de los sistemas educativos con algunas de las medidas tomadas al respecto en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay por dos motivos: en primer lugar, por la ubicación geográfica centrada en Argentina y sus países limítrofes; en segundo lugar, por la cierta sincronía de situaciones histórico-políticas, económicas y sociales entre dichos países. Sobre la base de las tres conceptualizaciones de modernización descriptas que se dieron en la región se hará una comparación para avalar las tendencias regionales similares. Estos conceptos son: 1) modernización como ordenación del caos; 2) modernización como desarrollo económico-social; 3) modernización como reconocimiento de la diversidad. No incluimos en esta comparación los cambios de legislación educativa ocurridos en este período, partimos del supuesto de que constituyen los marcos legales pertinentes. Solo mencionamos que hubo gran cantidad de reformas legislativas —en muchos casos nuevas leyes orgánicas de educación— en la década de 1990, coincidiendo en muchos aspectos con la tercera conceptualización de modernización. Por otra parte estos conceptos de modernización no son excluyentes y, sobre todo los dos primeros, se han entrecruzado frecuentemente.

3.1 Modernización como ordenación del caos

Las medidas más importantes en este sentido fueron las relativas a la creación de las oficinas de planeamiento educativo en el ámbito de las dependencias ministeriales:

- Durante el gobierno de Arturo Frondizi se creó el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), según el decreto n° 7.290 del 30 de agosto de 1961, con la finalidad de planificar y programar las políticas para el desarrollo nacional. En 1964, durante la presidencia de Arturo Illia, se

creó la oficina dedicada exclusivamente al análisis educativo. En 1966 el gobierno de facto colocó a la CONADE dentro del Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo (ley 19964/66 y DR 1907/67).

- Por la misma época en Chile, el presidente Alessandri a través de una Comisión de Planeamiento Integral de la Educación elaboró un análisis de la realidad educativa que condujo a una posterior reforma general de la educación durante el gobierno de Frei (NÚÑEZ).
- En Uruguay, la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE) creada por el poder ejecutivo realizó un diagnóstico del país y propuso objetivos tendientes al desarrollo económico y social. Sumado a estas iniciativas a finales de los sesenta se creó el Departamento de Investigación, Estadística y Planeamiento Educativo y a principio de los setenta comenzó a funcionar la Oficina de Planeamiento Educativo del Ministerio de Cultura y Educación (GONZÁLEZ RISSOTTO).
- Paraguay se creó la Secretaría Técnica de Planificación y en 1962 el Departamento de Planeamiento de la Educación que formuló planes de educación integrados al Plan Nacional de Desarrollo (BARREIRO DE SOTO; RIVAROLA).
- En el caso de Bolivia, en los años sesenta se fundó la Dirección General de Planeamiento Educativo (R. M. 1979 de 1968) con una visión de planeamiento integral de la educación. Anteriormente primó la idea de planificación en relación a la organización administrativa del ministerio (JUÁREZ y COMBONI).
- En Brasil y en el marco de un gobierno descentralizado se propusieron primordialmente planificaciones integrales con objetivos variados, pero sobre todo con la finalidad de alfabetizar mayoritariamente a la población. Se reconocen en Brasil tres instancias de planificación —la nacional, la estadual y la municipal—, de modo tal que el Consejo Federal de Educación es la instancia que marca los rumbos nodales de las planificaciones (RUS PEREZ).

3.2 Modernización como desarrollo económico-social

Este concepto de modernización —estrechamente vinculado al anterior como parte constitutiva— se expresó sobre todo en la acentuación de propuestas de educación técnica y profesional, como base segura para el despegue de las naciones subdesarrolladas, juntamente con planes de educación y capacitación de adultos, para paliar deficiencias educativas de la población y mejorar la mano de obra:

- En Argentina, acorde a las concepciones desarrollistas iniciadas en el gobierno de Arturo Frondizi, se creó en 1959 el Consejo Nacional de Educación Técnica (Ley N° 15.240/59) y en 1968 la Dirección Nacional de Educación de Adultos (Decreto 2704/68). Ambas instituciones reconocen antecedentes, la primera en la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (Decreto 14.538/44), y la segunda en la Dirección Nacional de la Campaña de Alfabetización (Decreto 4.941/66).
- En Chile, durante el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970) se produjo una reforma general del sistema educativo a partir de 1965 en la que la educación media ofrecía una educación secundaria general y educación técnico profesional, ambas de igual duración (4años); la educación formal de adultos se desarrollaba mediante una estructura encargada de la educación básica y media (NÚÑEZ).
- En Brasil, en los años setenta, también se transformó la estructura del sistema educativo en tres niveles: primer grado, segundo grado y superior. El primer nivel con una duración de ocho años pretendía dar una formación de base común y ser una introducción a la formación para el trabajo: por ejemplo a partir del séptimo grado, con una carga horaria semanal fijada por los consejos estatales, el alumno podía optar entre artes industriales, técnicas de servicios, técnicas de introducción al trabajo (UNESCO, 1976). Al Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) y al Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) que funcionaban desde la década de 1940 en relación con la educación de adultos, se sumó a partir de la década de 1970 la fundación Movimiento Brasileño de Alfabetización (MOBRAL) que se transformó en la agencia nacional de educación de adultos (UNESCO, 1976; RUS PEREZ).

- En Uruguay, la ya mencionada Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE), propuso un plan decenal con objetivos de desarrollo económico y social y recomendaciones aplicables al ámbito educativo entre otros, dando especial atención a la enseñanza agraria y técnico-industrial; por otra parte, la Universidad del Trabajo (creada por Decreto Ley del 9 de setiembre de 1942), que se ocupaba de la educación técnica, también ofrecía cursos de capacitación y perfeccionamiento para obreros calificados; en relación a la educación de adultos se puso especial énfasis en la finalización de los estudios primarios (GONZÁLEZ RISSOTTO).
- En Paraguay se aprueba en 1956 un nuevo plan de actividades para la enseñanza media (Decreto 24.063) donde el desarrollo de la educación técnica es uno de los principales objetivos (RIVAROLA); en relación a la educación de adultos desde 1957 funciona el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos, cuya creación coincide con las propuestas de acción educativa en programas de desarrollo de la comunidad (BARREIRO DE SOTO).
- Bolivia prestó mucha atención en los años sesenta a las campañas de alfabetización y a la formación técnica para el desarrollo económico: el Código de Educación Boliviana (1955) colocaba a la formación técnica en la base del desarrollo económico y social, sin embargo recién en 1973 se fortalece institucionalmente esta área con la fundación del Instituto Boliviano de Aprendizaje cuya finalidad es capacitar para el trabajo; la educación de adultos recibió un fuerte impulso en los años sesenta con el Reglamento General de Educación de Adultos y el Programa Nacional de Alfabetización y Educación de Adultos (JUÁREZ y COMBONI).

3.3 Modernización como reconocimiento de la diversidad

En este tercer apartado las medidas también han sido muy diversificadas. Destacaremos entre ellas la inclusión de las lenguas indígenas en los planes de estudio o la atención a la interculturalidad idiomática, las propuestas de descentralización (administrativa, pedagógica o financiera) para atender las necesidades regionales, reconocer mayor importancia a las instituciones

educativas y a sus proyectos institucionales y, por último, la atención a grupos vulnerables:

- En el caso de Argentina una de las propuestas de descentralización se expresó en la ley de transferencia de servicios educativos a las provincias (Ley 24.049/90) y en el fortalecimiento del Consejo Federal de Cultura y Educación (Ley 22.044/80) como ámbito de concertación y coordinación del sistema nacional de educación. La atención a grupos vulnerables se realizó, por ejemplo, mediante la implementación del Plan Social Educativo en 1993 (DE ANDRACA: 112); también hacia fines de la década de 1990 se implementó el Programa Nacional de Escuelas Prioritarias (DE ANDRACA: 109). En cuanto al fortalecimiento institucional, en 1994 se efectuó el Programa Nueva Escuela para desarrollar conjuntamente las provincias y la nación modelos alternativos de gestión de aula y escuela (DE ANDRACA: 42). Para atender a grupos vulnerables, se creó en 2004 el Programa Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Res. CFC y E. 549/04), cuyos antecedentes se remontan a 1997 como parte del Plan Social Educativo a través del proyecto «Atención a la necesidades educativas de la población aborigen».
- Uruguay atendió la educación intercultural y a la población vulnerable con el Programa de Educación Bilingüe (DE ANDRACA: 157), puesto en marcha en 2000 con la finalidad de introducir una segunda lengua en escuelas primarias a las que asisten niños pertenecientes a hogares con déficits socioculturales importantes. En 1997 el Programa de Mejoramiento de los Aprendizajes en las Escuelas Públicas Urbanas en Contextos Desfavorables se puso en marcha con la finalidad de profundizar el conocimiento del medio y de la familia de los alumnos y consecuentemente buscar estrategias didácticas que mejoren los aprendizajes (DE ANDRACA: 158). En cuanto a descentralización y mejoras de la gestión en el aula e institucional se introdujeron los Proyectos Centro, que promovían la autonomía institucional y la participación de los docentes en los proyectos educativos (BID).
- En Chile se realizó durante la década de 1980 el proceso de descentralización educativa y transferencia de recursos (NÚÑEZ: 10ss.). En relación con la atención a grupos vulnerables en la década de 1990

pueden citarse el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación para las Escuelas Rurales Multigrado (DE ANDRACA: 132) y el Programa 900 Escuelas o Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación en las Escuelas Básicas de Sectores Pobres (DE ANDRACA: 130). También en esta década se instituyó el Programa de Educación Intercultural Bilingüe (creado en 1995 en base a la Ley Indígena 19.253/93) con la finalidad de preparar a los individuos para relacionarse con personas y ámbitos diversos, y valorar las culturas.

- Paraguay inició en 1990 un proceso de reformas educativas tendientes a modernizar la estructura y capacidad de gestión del Ministerio de Educación y Cultura, caracterizado por un fuerte centralismo en las decisiones. Para tal fin se elaboró un Proyecto de Modernización de la Gestión del Ministerio de Educación y Cultura, se propusieron planes y programas abiertos y flexibles, cuyo contenido atendiera las características y potencialidades de cada región. También se planteó la necesidad de adecuar los programas, materiales didácticos y la capacitación de los docentes al bilingüismo y a la realidad socio-cultural del país (RIVAROLA). El programa de educación bilingüe está destinado a dos categorías de bilingüismo, teniendo en cuenta el grado de dominancia de una u otra lengua: el guaraní hablante (tiene el castellano como segunda lengua) y el castellano hablante (el guaraní se constituye en la segunda lengua). La estrategia en uno y otro caso es la de ir introduciendo paulatinamente la segunda lengua hasta que al final del sexto grado se logre un sujeto bilingüe coordinado, es decir, con capacidad para el manejo de ambas lenguas (BARREIRO DE SOTO: 5). En relación a la población vulnerable, mejorar las condiciones de educabilidad de los niños y niñas menores de seis años es un desafío constante: a tal fin el Ministerio de Educación promueve programas de atención a la primera infancia y de fortalecimiento institucional.
- La enseñanza siempre tuvo en Brasil un carácter descentralizado como resultado de su forma de gobierno; en el año 1996 el Ministerio de Educación y Deportes indicó a través de un informe que las reformas educacionales en marcha apuntaban a los siguientes cambios: la descentralización y autonomía para las escuelas tanto en lo curricular como en la gestión de recursos; la descentralización y autonomía de las

universidades respetando condiciones del poder central en cuanto a cursos y certificaciones; la descentralización y autonomía de sistemas educacionales, que implicaba colaboración entre la Unión, los estados y los municipios (RUS PEREZ: 42ss.). En el plano de la interculturalidad existe, como novedad importante, la educación escolar indígena con una oferta diferenciada y la utilización de sus lenguas maternas y propios procesos de aprendizaje (RUS PEREZ: 116ss). Atendiendo a población desfavorecida, el Proyecto de Reorganización de la Trayectoria Escolar (1995) se destina a alumnos que presentan un desfase de dos o más años posibilita su inserción en grados compatibles con sus edades (DE ANDRACA: 77).

- En Bolivia la cuestión de la interculturalidad tiñe toda la propuesta educativa de los años noventa (JUÁREZ y COMBONI). La legislación educativa (Ley 1565/94) propuso construir un sistema educativo intercultural y participativo que posibilite el acceso a todos los ciudadanos a la educación. Esta interculturalidad debía incluir a la sociedad en su conjunto, estimulando el aprendizaje de lenguas originarias en la población monolingüe castellana en función de la construcción de una sociedad multiétnica más democrática. La intención fue llevar a cabo una política educativa coherente y sostenida, para lo cual se necesitaban dos transformaciones: una institucional y otra curricular. La primera requiere una administración y organización escolar descentralizada, en la que se dé mayor autonomía al núcleo escolar: a tal fin se crearon los Consejos Educativos de Pueblos Originarios y las Juntas Escolares. La transformación curricular debía responder a la heterogeneidad propia del país y a la heterogeneidad de los educandos: se propone un tronco común (competencias que deben poseer todos los educandos del país) y ramas diversificadas (competencias propias de cada región o grupo cultural). Por otra parte, es destacable en la atención a los grupos vulnerables el Proyecto de Acceso y Permanencia de las Niñas en la Escuela Rural puesto en marcha en 1999 con la finalidad de asegurar la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres (MINISTERIO DE EDUCACIÓN).

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las reformas educativas llevadas a cabo en Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia y Chile en la segunda mitad del siglo XX han pretendido modernizar los sistemas educativos, según diversos criterios de modernización, con la finalidad de ofrecer más y mejor educación a todos los habitantes. Es indudable que dichas reformas surgen en un contexto histórico, social, económico y político determinado que es imprescindible tener en cuenta en el momento de analizarlas y ponderar sus efectos, ya que prescindir de la historia y la cultura de los pueblos no ayuda a los procesos de transformación. Planificar, desarrollar principalmente habilidades y atender a la diversidad han sido en distintos momentos los conceptos en los cuales se ha basado la modernización de los sistemas educativos y las consiguientes reformas para solucionar problemas educacionales recurrentes. Nos encontramos a fin del siglo XX en mejor situación que en décadas anteriores, aunque los resultados no son totalmente satisfactorios y siempre queda algo pendiente, según lo refieren el informe *Evolución y situación actual de la educación en América Latina* (UNESCO-OREALC, 1976) y el *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe* (UNESCO-OREALC, 2001). El primero concluye que el período 1960/65 fue rico en acciones destinadas a plasmar la nueva idea de planificación: establecimiento en los ministerios de educación de oficinas o comisiones dedicadas exclusivamente a la planificación; tareas de análisis de la situación, tendencias y problemas; infraestructura estadística, sobre todo de aspectos más fácilmente cuantificables; fomento de la investigación educativa en relación a prioridades en el campo educativo en función de la planificación. Sin embargo en los últimos años de los sesenta se constata disminución del interés y el impulso iniciales, y, a inicio de los setenta, se manifiesta un interés renovado por la planificación educativa por dos motivos: porque no solo subsisten los problemas en cuanto al tema, sino que han adquirido mayor dimensión y complejidad. El *Balance* concluye que entre 1980/2000 el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe fue un esfuerzo considerable por implementar una política de desarrollo social con una visión de integración regional, que tuvo entre uno de sus objetivos principales atender a los sectores más vulnerables de la población. La educación de adultos ocupó un lugar central en estos años, constituyéndose como un objetivo específico el eliminar el analfabetismo antes de

fin de siglo. En este sentido el informe señala que el analfabetismo absoluto era grave a inicios de los ochenta y sigue siéndolo en el 2000, a pesar de que se redujo significativamente en estos años⁷. Por otra parte junto a las campañas de alfabetización, los países intentaron promover la relación educación y trabajo a través de la educación técnica de nivel medio y los programas de formación profesional para adultos.

Los sistemas educativos de Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay, Bolivia y Chile estuvieron, en cierto modo, en constante reforma en la segunda mitad del siglo XX, ya que los gobiernos, en su mayoría, han coincidido en el alcance de la educación y han sugerido sucesivamente medidas transformadoras que por sí solas son insuficientes para solucionar la variedad de dificultades que aquejan a la región en relación con cuestiones económicas y sociales; tal vez políticas sostenidas en el tiempo sean una vía de solución. Finalmente, las ideas modernizantes reflejadas en las reformas educativas han variado desde un excesivo afán de abrirse al mundo hacia un encontrarse a sí mismo sin desconocer el mundo, lo que implica ponderar circunstancias, idiosincrasias e historia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID) (2000): *Uruguay. El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector*.
- BARREIRO DE SOTO, María Celsa (et al.) (1994): *Sistema Educativo Nacional de Paraguay* (Asunción: Ministerio de Educación y Culto del Paraguay, Dirección de Educación y Organización de Estados Iberoamericanos).
- DE ANDRACA, A. M. (Org.) (2003): *Buenas prácticas para mejorar la educación en América Latina* (Santiago de Chile: San Marino).

⁷ A principios de los ochenta, el promedio regional del analfabetismo absoluto en la población total ascendía al 20%, comprometiendo a 45 millones de personas. Durante la década de los noventa, disminuye a un 14%, pero sigue comprometiendo a un gran número de personas, alrededor de 39 millones. El analfabetismo absoluto es un problema que afecta con mayor gravedad a los países de América Latina y, en particular, a los países más pobres y/o con mayor presencia de comunidades indígenas. (UNESCO-OREALC, 2001).

- DEVÉS VALDÉS, E. (2000): *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad*, VOL. 1 (Santiago de Chile, Biblos).
- (2004): *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Las discusiones y las figuras de fin de siglo. Los años noventa*, VOL. 3 (Santiago de Chile, Biblos).
- GAJARDO, M. (2009): La educación tras dos décadas de cambios. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar?, en MARCHESI, A., TEDESCO, J. C., COLL, C. (coords.) (2009). *Calidad, equidad y reforma de la enseñanza* (Madrid, Santillana-OEI).
- GONZÁLEZ RISSOTTO, R. (et al.). (1993): *Sistema Educativo Nacional de Uruguay* (Montevideo: Ministerio de Educación y Cultura de Uruguay, Dirección de Educación y Organización de Estados Iberoamericanos).
- HOPENHAYN, M. y OTTONE, E. (2000): *El gran eslabón. Educación y desarrollo en el umbral del siglo XXI* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- JUÁREZ, J. M. y COMBONI, S. (1997): *Sistema Educativo Nacional de Bolivia* (La Paz, Bolivia: Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Educación y Organización de Estados Iberoamericanos).
- MANSILLA, H. C. F. (2007), «Las tensiones históricas entre la cultura tradicional y los esfuerzos modernizadores en América Latina». *Argentina global. Revista de asuntos internacionales*, nº 17 (Buenos Aires, Centro Argentino de Estudios Internacionales).
- NÚÑEZ, I. (et. al.). (1993): *Sistema Educativo Nacional de Chile* (Santiago: Ministerio de Educación de Chile y Organización de Estados Iberoamericanos).
- PULFER, D. (et al.) (1993): *Sistema Educativo Nacional de Argentina* (Buenos Aires: Ministerio de Cultura y Educación y Organización de Estados Iberoamericanos).
- Rama, G. (1995): La educación y los cambios de estructuras sociales en América Latina, en REYNA, J. L. (Comp.). (1995). *América Latina a fines de siglo* (México: Fondo de Cultura Económica).
- RIVAROLA, D. M. (2000): *La reforma educativa en el Paraguay* (Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC).
- RUS PEREZ, J. R. (et al.) (2002): *Sistema de Educación Nacional de Brasil* (Ministério da Educação y Organización de Estados Iberoamericanos).
- TERÁN, O. (2004): *Ideas en el siglo XX. Intelectuales y cultura en el siglo XX latinoamericano* (Buenos Aires: Siglo XXI).

UNESCO. (1967). *Educación y desarrollo en América Latina. Bases para una política educativa* (Buenos Aires: Solar-Hachette).

UNESCO-OREALC. (1976): *Evolución y situación actual de la educación en América Latina* (Madrid: Santillana).

UNESCO/OREALC (2001). *Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe*.

REFERENCIAS INFORMÁTICAS

GAJARDO, M. (1999): *Reformas educativas en América Latina. Balance de una década* (PREAL, Documentos, n° 15). <http://www.preal.org>

MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE BOLIVIA (2005): *Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar*. <http://www.oei.es>

PROFESIOGRAFÍA

Clara Inés Stramiello

Profesora y Licenciada en Filosofía (Universidad Católica Argentina). Doctoranda en Filosofía (Universidad Nacional de Lanús). Docente universitaria especializada en Historia de la Educación Moderna y Contemporánea y en Educación Comparada. Tiene publicaciones y contribuciones a congresos y participa con diversos títulos en la colección Cuadernos de Historia de la Cultura y de la Educación de editorial Educa. Su obra *Entre la certidumbre y la esperanza. La educación en América Latina en el siglo XX* (2008) ha recibido Mención de Honor en el Premio al Libro de Educación de la Fundación El Libro.

Datos de contacto: Facultad de Psicología y Educación, Universidad Católica Argentina, Alicia Moreau de Justo 1500, C1107AFD CABA, República Argentina, stramiello@hotmail.com

Fecha de recepción: 30 de junio de 2009

Fecha de revisión: 18 de julio de 2009

Fecha de aceptación: 26 de junio de 2009