

*Educació i Història: Revista d'Història de l'Educació*  
Núm. 27 (gener-juny, 2016), pàg. 107-133  
Societat d'Història de l'Educació dels Països de Llengua Catalana  
ISSN: 1134-0258  
e-ISSN: 2013-9632

DOI 10.2436/20.3009.01.165

TEMA MONOGRÀFIC

---

El derecho a la educación en América Latina:  
un análisis de las políticas educativas en la  
historia reciente de Brasil y Argentina  
*The right to education in Latin America:  
an analysis of education policies in the  
recent history of Brazil and Argentina*

Dalila Andrade Oliveira  
dalila.a.o@gmail.com  
*Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil)*

Myriam Feldfeber  
mfeldfeber@gmail.com  
*Universidad de Buenos Aires (Argentina)*

Data de recepció de l'original: Maig de 2015

Data d'acceptació: Novembre de 2015

## RESUM

En el context del nou escenari de Llatinoamèrica, el present article analitza els impactes d'equitat de les reformes educatives projectades a partir dels anys noranta al Brasil i l'Argentina. Al llarg del segle vint els dos països viuen dictadures, repressions, i reformes estructurals neoliberals i neoconservadores que comporten la minimització dels Estats, la negació de drets humans i l'augment de les desigualtats. L'anàlisi comparada parteix d'aquesta herència per contextualitzar les reformes educatives de la his-

tòria recent, aprofundint en les polítiques postneoliberal de governs més democràtics que han impulsat la igualtat i l'ampliació de drets, entre els quals el dret a l'educació. Si bé es reconeixen els avenços experimentats, també s'evidencien les tensions entre les continuïtats i les ruptures del model hegemònic anterior, entre la mercantilització i la democratització de l'educació.

**PARAULES CLAU:** neoliberalisme, postneoliberalisme, polítiques, reformes educatives, desigualtats, equitat, dret a l'educació.

## ABSTRACT

Within the context of the new scenario of Latin America, the present article analyses the equity impacts of the education reforms projected as of the nineties in Brazil and Argentina. Throughout the 20th century both countries experience dictatorships, repressions, and structural reforms of both neo-liberal and neo-conservative leaning which entail a minimisation of the States, denial of human rights, and increase in inequalities. The comparative analysis starts from this inheritance in order to contextualise the education reforms in recent history, taking a close look at the post-neoliberal policies of governments with a more democratic leaning which promoted, at the turn of the 21st century, the search for equality and the extension of rights, including the right to education. Even though the progress experienced can be seen, so too can the tensions between the continuities with and ruptures from the previous hegemonic model, between the commercialisation and democratisation of education.

**KEY WORDS:** neo-liberalism, post-neoliberalism, policies, education reforms, inequalities, equity, right to education.

## RESUMEN

En el contexto del nuevo escenario de Latinoamérica, el presente artículo analiza los impactos de equidad de las reformas educativas proyectadas a partir de los años noventa en Brasil y Argentina. A lo largo del siglo veinte ambos países viven dictaduras, represiones y reformas estructurales de talante neoliberal y neoconservador que conllevan la minimización de los Estados, la negación de derechos humanos y el aumento de las desigualdades. El análisis comparado parte de esta herencia para contextualizar las reformas educativas de la historia reciente, profundizando en las políti-

cas post-neoliberales de gobiernos de talante más democrático que han impulsado, en los albores del siglo veintiuno, la búsqueda de la igualdad y la ampliación de derechos, entre ellos el derecho a la educación. Si bien se reconocen los avances experimentados, también se evidencian las tensiones entre las continuidades y las rupturas del modelo hegemónico anterior, entre la mercantilización y la democratización de la educación.

**PALABRAS CLAVE:** neoliberalismo, post-neoliberalismo, políticas, reformas educativas, desigualdades, equidad, derecho a la educación.

## I. INTRODUCCIÓN

El cambio de siglo trajo aparejadas importantes transformaciones en el escenario latinoamericano. La asunción de gobiernos de «nuevo signo» en muchos países de la región ha significado un cambio de rumbo en la orientación de las políticas hegemónicas durante las décadas de los 80 y los 90. El denominador común de estos gobiernos es la relativamente amplia oposición al consenso político reformista de los '90 y la recuperación de la centralidad del Estado en la implementación de políticas más inclusivas.<sup>1</sup>

Es difícil caracterizar la diversidad de proyectos políticos en la región dentro de las categorías tradicionales. Siguiendo el análisis de Sader,<sup>2</sup> podemos distinguir en América Latina tres tipos de gobiernos. Por un lado, aquellos que continúan implementando políticas pro-mercados similares a las de la década de los '90, que se mantienen como aliados de Estados Unidos y que han firmado Tratados de Libre Comercio. Por otro, gobiernos que proponen la ruptura del modelo neoliberal-capitalista mediante una estrategia que consiste en una mezcla de sublevación popular, participación y éxito electoral y refundación del Estado. Son los países que se proponen refundar el Estado y construir el denominado «socialismo del siglo xxi» (Venezuela, Bolivia y Ecuador). Entre unos y otros, se ubican los gobiernos que rechazan, por lo menos discursivamente, las políticas de inspiración neoliberal e intentan atenuar los efectos más crudos de su aplicación. Sin formular alternativas al capitalismo,

<sup>1</sup> MOREIRA, C.; RAUS, D.; GÓMEZ LEYTON, J. C. (coord.). *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo: FLACSO URUGUAY, UNLA, UARCIS, 2008.

<sup>2</sup> SADER, Emir. *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América latina*. Buenos Aires: Ediciones CTA-CLACSO, 2008.

buscan recuperar la capacidad de regulación de la esfera estatal nacional y el protagonismo estatal impulsando cambios sustantivos en las orientaciones y en los contenidos de las políticas públicas como en los casos de Brasil, Argentina y Uruguay.

La actual configuración de América Latina es la de una etapa de lucha o disputa hegemónica,<sup>3</sup> en la que neoliberalismo y «posneoliberalismo»<sup>4</sup>, con diversos formatos, conviven de manera compleja y contradictoria.

Las políticas educativas no permanecen al margen de estos procesos y es por ello que pueden identificarse tanto líneas de continuidad y/o profundización de las reformas de las décadas anteriores así como importantes conquistas que permiten avanzar en cierto modo y con los límites propios del campo educativo, en el ejercicio del derecho a la educación.

En este artículo analizamos las políticas educativas implementadas en la última década en Brasil y en Argentina desde una perspectiva comparada. Este análisis se centra en las formas en las que a través de estas políticas se busca materializar el derecho a la educación, intentando dar cuenta tanto de las transformaciones como de las permanencias respecto de las orientaciones de política hegemónica en la década de los noventa.

Frente al reposicionamiento del Estado y de la política de los últimos años, nos preguntamos cuáles son las políticas que están desarrollando los gobiernos «posneoliberales» de la región tendientes a efectivizar el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos, entre ellos el derecho a la educación, en sociedades como las nuestras marcadas por profundas desigualdades, aún cuando se observan avances importantes en materia de reducción de la pobreza.

Sostenemos que las políticas educativas que están implementando tanto los gobiernos de Brasil como los de Argentina han significado un avance en la ampliación de derechos y evidencian diferencias importantes respecto de la reforma tecnocrática hegemónica en la década de los '90. Sin embargo, estas diferencias no han dado lugar aún a una ruptura significativa con respecto al modelo reformista instalado en esa década. El análisis se centra en las formas de regulación estatal a través de las cuales se busca garantizar el derecho a la

<sup>3</sup> GARCIA LINERA, Álvaro. «La construcción del estado», Conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, 8 de abril de 2010.

<sup>4</sup> Es difícil caracterizar al «posneoliberalismo», el cual no significa necesariamente anticapitalismo. Sader, lo caracteriza como el camino de negación del capitalismo en su fase neoliberal, que mercantiliza todo, en que todo tiene precio, todo se compra, todo se vende. Al contrario, el «posneoliberalismo» afirma derechos, valores, esfera pública, ciudadanía y ahí se da la disputa fundamental de nuestro tiempo. SADER, Emir. *Refundar el Estado... Op. Cit.*

educación en el marco de la organización federal de cada uno de nuestros países y las políticas destinadas a la ampliación de derechos y a la búsqueda de la igualdad.

## 2. EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS

Las reformas educativas desarrolladas durante la década del 90 se inscribieron en los procesos de reforma estructural y de transformación del Estado en casi todos los países de América Latina. Argentina y Brasil no ha sido una excepción en este sentido sino que, por el contrario, han seguido los lineamientos de la agenda neoliberal hegemónica en la región.

Las políticas neoliberales se asentaron, por un lado, en el cuestionamiento al tamaño que el Estado había adquirido y a las funciones que había desempeñado durante el predominio de las modalidades interventoras-benefactoras. Por otro, en la pérdida de entidad de los Estados nacionales en el contexto del mercado mundial, provocada por el proceso de «globalización». La receta neoliberal clásica propuso, entonces, achicar el aparato estatal (vía privatizaciones y desregulaciones) y ampliar correlativamente la esfera de la «sociedad», en su versión de economía abierta e integrada plenamente al mercado mundial.<sup>5</sup>

En el caso de Brasil, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), marcado por la estabilidad económica alcanzada con el Plan Real (plan implementado por FHC como ministro de economía del gobierno de Itamar Franco para controlar la hiperinflación), promovió una importante reforma del Estado brasilero basada en la racionalización y la modernización. Esa reforma tuvo un componente importante en la privatización de las empresas públicas, y trajo aparejadas una serie de iniciativas desreguladoras, instaurando un modelo de gestión de las políticas sociales basado en la descentralización.

Se planteó la necesidad de contar con una fuerza de trabajo calificada y adecuada a los nuevos procesos de reestructuración productiva. De aquí que el énfasis en la educación general, esencial para el desarrollo de las competencias necesarias para el mercado de trabajo, tuvo como correlato los cambios en el currículum, la adopción de la matriz de competencias y de un mecanismo de financiamiento que obligó a los Estados y a los municipios a asumir responsabilidades con respecto a esa oferta educativa.

<sup>5</sup> THWAITES REY, Mabel. «Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?», *Osal*, año XI, n° 27 (abril 2010), p. 5.

Estas reformas modificaron la orientación de la gestión de las políticas sociales en Brasil: de las políticas formuladas desde modelos universales se pasó a políticas enfocadas en públicos objetivo específicos. Al final del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, la educación en Brasil vivía un proceso de gestión fragmentada, con una profusión de programas sociales y educativos que buscaban atender a públicos focalizados, revelando una gran dispersión de políticas temporarias, que se afirmaban más como políticas de gobierno que como políticas de Estado, cuyas bases institucionales de control social no estaban definidas.

De modo similar a lo sucedido en Brasil, en el caso de Argentina la reforma del Estado estuvo destinada a reducir el tamaño del Estado y su influencia en el funcionamiento de la economía. Esta reforma tuvo dos etapas claramente diferenciadas, ambas en el marco de las presidencias de Menem (1989-1999). La primera fue encarada a comienzos de los 90, apuntalada por las Leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado. Se trató de una reforma estructural que frente a la situación hiperinflacionaria, involucró la fijación de una paridad fija entre el peso y el dólar, la privatización de las principales empresas públicas y la desregulación y apertura de la economía bajo el paradigma del Estado «mínimo». La segunda, si bien guarda continuidad con el Plan de Convertibilidad, estuvo orientada a extender el ajuste al conjunto de las provincias y llevar a cabo una profunda reforma laboral. La idea inicial fue hacer más eficiente el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el rol del Estado como productor, generar condiciones para el ingreso de capitales y transferir la ejecución de las políticas sociales a las provincias, reduciendo así notablemente la administración central.<sup>6</sup>

En el campo de las políticas sociales las medidas de ajuste estructural se caracterizaron por el vaciamiento presupuestario, en especial para las políticas sociales; la descentralización desfinanciada de servicios públicos deteriorados; la privatización y la transferencia de responsabilidades referidas a la satisfacción de necesidades básicas a las familias.<sup>7</sup>

Las transformaciones operadas en todos los ámbitos se caracterizaron por su rapidez y radicalidad, y tuvieron como consecuencia el desempleo estructu-

<sup>6</sup> GARCIA DELGADO, Daniel. «La reforma del estado en la argentina: de la hiperinflación al desempleo estructural», Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del estado y de la administración pública, Río de Janeiro, 7 al 9 de noviembre de 1996.

<sup>7</sup> MINUJIN, A. (Comp.). *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad Argentina*. Buenos Aires: UNICEF-Losada, 1992.

ral y la aceleración de un proceso de polarización creciente en la distribución del ingreso y crecimiento de la pobreza y la marginación social.

Como ya lo señalamos, en los albores del nuevo siglo en la región se inició un ciclo en el que el papel estatal empezó a adquirir una nueva entidad, tanto en el plano valorativo-ideológico como en las prácticas concretas. A partir de fines del siglo xx, varios gobiernos latinoamericanos iniciaron procesos encaminados a superar los efectos más devastadores de las políticas neoliberales ensayadas desde mediados de los ochenta, en un contexto internacional caracterizado por la suba en los precios internacionales de las materias primas y los alimentos, que son los principales productos de exportación de la mayoría de los países de la región. El ciclo de gobiernos «posneoliberales» se inicia con la asunción de Hugo Chávez como presidente de Venezuela en 1999 y los gobiernos de Lula en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina a partir del año 2003. Le siguen los gobiernos del Frente Amplio en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2006), Correa en Ecuador (2007), Ortega en Nicaragua (2007), Lugo en Paraguay (2008) y Mauricio Funes en El Salvador (2009). Varios de estos gobiernos son la expresión de la emergencia de movimientos y partidos que se propusieron explícitamente disputar el poder.<sup>8</sup>

A partir de la asunción del presidente Luiz Inacio Lula Da Silva en 2003, la realidad brasileña comienza a mostrar signos de cambio muy positivos, Brasil sale de su condición de país deudor y alcanza una posición destacada en el escenario económico internacional, especialmente por su participación en los BRICS, desde el año 2009. En los últimos 10 años, Brasil ha logrado reducir significativamente el número de familias que viven en condición de extrema pobreza. Según el Instituto de Investigación Avanzada (IPEA), ha disminuido la proporción de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza. Sin embargo, Brasil sigue siendo uno de los países más desiguales del mundo. Según el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones (PNUD, 2010), Brasil presenta el tercer peor índice de desigualdad entre el grupo de países que se evalúa. La distancia entre ricos y pobres sigue siendo muy significativa, a pesar de la reducción de la pobreza y una mayor inclusión los sectores más vulnerables. Según datos de Naciones Unidas (ONU), el 58% de la población mantiene el mismo perfil social de pobreza entre dos generaciones.

También hay que señalar que en Brasil, a pesar de las altas expectativas de cambio de los sectores populares con el gobierno de Lula (2003-2009),

<sup>8</sup> THWAITES REY, Mabel. «Después de la globalización neoliberal... Op. Cit.

se puede ver que ciertos elementos centrales de las políticas educativas que determinan su estructura y forma de funcionamiento se mantuvieron prácticamente inalterables, y otros se han perfeccionado aún más como en el caso del sistema de evaluación de la educación básica y superior. El gobierno de Lula promovió cambios importantes en la educación, han sido muchos los avances en el sentido de incorporar a los sectores históricamente marginados en el sistema escolar, la extensión del derecho a la educación a través de la expansión de la educación obligatoria de los 4 a 17 años y el acceso a la educación superior principalmente por la expansión de las universidades federales. Sin embargo, estos cambios se produjeron en un escenario político orientado a la búsqueda de la eficacia escolar y el mérito académico, lo que instaura una contradicción fundamental en la educación en el seno del gobierno de la educación ya que se transforma en una dura carga sobre los hombres de más de dos millones de docentes que representan una parte importante de la base electoral del gobierno.

El gobierno de la presidenta Dilma Rousseff, primera mujer en llegar a la presidencia del país, continuó básicamente durante su primer mandato la misma dirección de su predecesor, con pocas variaciones. En ambos gobiernos (Lula y Dilma), las disputas internas se reflejaron en una política educacional pendular y ambigua: al mismo tiempo que se desarrollaron importantes programas de inclusión social tales como Bolsa Familia y Más Educación, entre otros de gran importancia, a través de los cuales se incluyeron en el sistema educativo los sectores históricamente marginados, se profundizó el sistema de evaluación que se inició durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, tanto en la educación básica como en la educación superior. En el gobierno de Dilma, en cierta medida se profundizaron las contradicciones como puede observarse en el caso de la creación del PRONATEC, un programa de formación profesional financiado con fondos públicos, pero con fuerte influencia del sector empresarial. Esta contradicción se torna aún más evidente cuando analizamos políticas como las contenidas en el Programa Universidad para Todos (Prouni), que ofrece subvenciones públicas a estudiantes en condición de vulnerabilidad social y el Programa de Financiación Estudiantil (FIES), ambos para la educación superior privada porque al mismo tiempo que permite el acceso a los más necesitados, responde a las demandas de los sectores privados corporativos.

Esta contradicción instalada en el nivel central (federal) se torna más compleja por la organización federal del país debido a que en algunos estados conviven dentro de las mismas escuelas de programas de inclusión social, muchas

de ellos promovidos por el gobierno federal, con políticas que promueven la competencia entre las escuelas, el cumplimiento de metas de desempeño, en algunos casos con incentivos materiales en forma de bonificación, subsidio o premiación a los docentes por el desempeño satisfactorio de sus estudiantes.

En el caso de Argentina, el presidente Néstor Kirchner asume en el año 2003 luego de una profunda crisis no sólo económica sino también política y social que culminó con la renuncia del Presidente Fernando De La Rúa en diciembre de 2001. Las protestas sociales en torno a la consigna «que se vayan todos» culminaron con una fuerte represión policial y 39 muertos.

El gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) implementó una política económica centrada en la recuperación del mercado interno y del empleo, el desarrollo de la industria nacional y el impulso a las exportaciones. El crecimiento de la economía y el desarrollo de políticas activas por parte del gobierno –tales como la recuperación de las convenciones colectivas de trabajo como instrumento de negociación salarial, la recomposición de los ingresos de los jubilados, la incorporación de 2 millones de beneficiarios al sistema jubilatorio, la implementación de planes que promovieron formas asociativas y autogestivas de trabajo, entre otras– tuvieron su impacto en la reducción de la pobreza y en la disminución del desempleo. En el área de los derechos humanos se produjeron cambios muy significativos a partir de que el gobierno asumió como política de Estado la condena a la violación de los derechos humanos durante la última dictadura militar (1976-1983). El período de recuperación que se inició luego de las elecciones presidenciales del 2003 ha sido objeto de análisis e interpretaciones encontradas entre aquellos que plantean que no hay cambios sustantivos en la matriz de redistribución social a pesar de las mejoras en el nivel de empleo y en los salarios y quienes consideran que es posible avanzar en un nuevo patrón de acumulación.

La legislación constituyó el instrumento privilegiado para orientar las políticas educativas del período 2003-2007. En un primer momento a través de las leyes se buscó paliar algunas de las consecuencias más nefastas de la implementación de la Ley Federal de Educación (LFE) sancionada en 1999. Sin embargo, en algunos casos, hubo ausencia de políticas para materializar los principios contenidos en las leyes, y en otros, la propia dinámica de funcionamiento del particular federalismo en Argentina, no logró generar las condiciones necesarias para garantizar el efectivo cumplimiento de las mismas. En un segundo momento la derogación de la LFE y la sanción de una nueva Ley Nacional de Educación (2006) marcaron un punto de quiebre relevante respecto de lo que fue la ley emblemática de los '90, aunque la nueva ley man-

tiene algunos de los principios de la LFE.<sup>9</sup> A su vez no se derogó la Ley de Educación Superior sancionada en 1995 que orientó un modelo competitivo en materia de educación superior.

Cristina Fernández de Kirchner, primera mujer presidenta electa por el voto popular, asumió el gobierno en diciembre de 2007, en un contexto de crecimiento sostenido de la economía. En su gobierno, que se planteó como profundización del rumbo iniciado en el 2003, se nacionalizó la aerolínea de bandera que había sido privatizada en los '90. También re-estatizó el sistema jubilatorio, poniendo fin al sistema de capitalización individual administrado por empresas privadas que funcionó desde el gobierno de Carlos Menem y la empresa de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, se sancionó la Ley de Servicios Audiovisuales en reemplazo de la ley vigente desde la última dictadura militar, y se sancionaron leyes que significaron la ampliación de derechos como la Ley de Matrimonio igualitario y la Ley de identidad de género.

En materia educativa, el año 2009 marcará un punto de inflexión importante en las políticas educativas desarrolladas por el Ministerio de Educación, que van a enfatizar la inclusión de los sectores excluidos del sistema para cumplir con la obligatoriedad escolar establecida en la ley.<sup>10</sup> En esta línea se inscriben el Plan Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), las políticas para la escuela secundaria obligatoria, el desarrollo de un programa de inclusión digital a través del programa «Conectar-Igualdad», el Plan de Finalización de la Escuela Secundaria (FINES) y el reciente Programa de Respaldo a los estudiantes de la Argentina (PROGRESAR) del año 2004.

Los datos muestran que la situación de la población en Brasil y en Argentina ha mejorado, al igual que en varios países de América Latina, a partir de las políticas implementadas por los gobiernos «posneoliberales» en la región. De acuerdo con el informe de la CEPAL del año 2014, entre 2005 y 2012 la intensidad de la pobreza se redujo en todos los países de la región, principalmente en Perú, Bolivia, Argentina y Uruguay. En todos los países también se produjo una caída de la incidencia de la pobreza multidimensional. Las bajas más notorias tuvieron lugar en la Argentina, el Uruguay, el Brasil, el Perú,

<sup>9</sup> FELDFEBER, Myriam; GLUZ, Nora. «Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de nuevo signo», *Revista educación & sociedad*, vol. 32, n° 115 (abril-junio 2011).

<sup>10</sup> *Ibidem*.

Chile y la República Bolivariana de Venezuela, y fueron equivalentes a una disminución del índice de recuento del 7% o más por año.

Un trabajo realizado por Oxfam<sup>11</sup> reconoce a América Latina –históricamente considerada como la región más desigual del mundo– como el único lugar en el que durante la última década logró revertirse esta tendencia, destacando particularmente a la Argentina, Brasil y México. El informe de la organización humanitaria enumera como las razones de la disminución de la desigualdad en la región a «una fiscalidad más progresiva, los servicios públicos, la protección social y el empleo digno». No obstante estos avances, la desigualdad en la distribución de la riqueza continúa ubicando a América Latina entre las regiones más injustas del mundo.

### 3. LOS MECANISMOS DE REGULACIÓN ESTATAL

Los cambios en la formas de regulación estatal han direccionado las reformas educativas en América Latina durante las décadas de los '80 y los '90 en consonancia con una agenda global que integraba a la reforma educativa dentro de los procesos de reforma del Estado, frente a la crisis de los modelos burocráticos centralizados a través de los cuales se regularon históricamente gran parte de los sistemas educativos. Algunos de los cambios en las formas de intervención estatal han estado vinculados con el desplazamiento de la regulación de la oferta a la regulación de la demanda; de una prestación de servicios centralizada en las instancias centrales de gobierno a la descentralización hacia los niveles sub-nacionales y locales; de la regulación centrada en los procesos al otorgamiento de mayores márgenes de autonomía a las instituciones y el establecimiento de mecanismos de control de los resultados a través de su medición en pruebas estandarizadas.

Las nuevas formas de gobierno y gestión de los sistemas educativos, diseñados e implementados en las últimas décadas se pueden considerar como una nueva regulación de las políticas y de la acción educativa.<sup>12</sup> En esta nueva forma de regulación, las autoridades del gobierno central tienden a asumir las funciones de planificación estratégica estableciendo los principales objetivos y

<sup>11</sup> «Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica», Informe de OXFAM del 20 de enero de 2014.

<sup>12</sup> OLIVEIRA, Dalila Andrade «Regulação das políticas educacionais na América latina e suas consequências para os trabalhadores docentes», *Educação & Sociedade*, v. 26, n. 92 (2005).

los resultados esperados, mientras transfieren la gestión de los servicios a los estados subnacionales y van cediendo espacios al mercado y a la sociedad civil, al tiempo que transfieren las responsabilidades a las escuelas y las familias.<sup>13</sup>

Si bien la tendencia a la descentralización en la gestión de los sistemas constituyó uno de los rasgos característicos de las políticas educativas en la región, las formas que adoptó en cada uno de los países fueron diversas.

Un aspecto común relativo a la regulación de las políticas educativas en Brasil y en Argentina, está vinculado con los problemas referidos a las formas particulares que asumió el federalismo en cada uno de los países y con el papel que el Estado central asume respecto de los estados subnacionales (estados y municipios de Brasil; provincias Argentina) para garantizar el derecho a la educación después del proceso de descentralización de la gestión de las últimas décadas.

Brasil es una República federativa compuesta de 26 estados y un Distrito Federal donde se encuentra la capital, Brasilia. El concepto federación a partir de la constitución Federal de 1988 se extiende también a los municipios y no únicamente a los estados. En Brasil existen actualmente 5570 municipios. Con la Constitución Federal en 1988 se produjo un nuevo pacto federal en el que los municipios tienen la condición de entidades federales con diferentes habilidades y deben operar en los acuerdos de colaboración con otros estados y la Unión la garantía de los derechos sociales, como el artículo 211. En el año 1996, a través de la Enmienda Constitucional 14 se definen las obligaciones en materia educativa entre las autoridades federales, lo que permite una mayor transferencia de la responsabilidad de la educación infantil primaria y temprana a los municipios, la obligación de la escuela secundaria a los estados y otorgando a la Unión una función complementaria en materia de educación básica.

Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal. En este sistema, coexisten dos clases de gobierno: el nacional o federal, soberano, cuya jurisdicción abarca todo el territorio de la Nación, y los gobiernos provinciales, autónomos en el establecimiento de sus instituciones y sus constituciones provinciales, cuyas jurisdicciones abarcan exclusivamente sus respectivos territorios. Argentina está dividida en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (sede del gobierno nacional y con régimen de gobierno autónomo desde la reforma constitucional de 1994). La división territorial y administrativa interna de cada provincia argentina se basa normal-

<sup>13</sup> FELDFEBER, Myriam. «Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos», FELDFEBER, Myriam (comp.). *Autonomía y gobierno de la educación. Perspectivas, antinomias y tensiones*. Buenos Aires: Aique grupo editor, 2009.

mente en el municipio, denominado también partido, que tiene autonomía reconocida por la Constitución Nacional pero con alcances que varían ampliamente de provincia a provincia. La reforma constitucional de 1994 sancionó la autonomía municipal reconociendo el carácter político del municipio. Sin embargo, desde el punto de vista fiscal, los municipios tienen muy limitada autonomía porque sólo pueden recaudar tasas y no impuestos. Mientras la constitución argentina sancionó la autonomía, la brasilera reconoció a los municipios como entes federativos.

En el caso argentino escuelas están en manos de las provincias después de la transferencia de las escuelas de dependencia nacional de nivel inicial y primario durante la dictadura militar en 1978 y de las instituciones de nivel medio y superior no universitario en 1992. En algunas provincias, los municipios administran instituciones educativas, aunque la educación no está municipalizada<sup>14</sup> tal como ocurre en Brasil en los casos de la educación infantil y la enseñanza fundamental.

La descentralización administrativa, financiera y pedagógica fue una de las grandes marcas de las reformas de la década de 1990 que dieron lugar a una importante transferencia de responsabilidades hacia el nivel local, otorgando gran relevancia a la gestión y aumentando los niveles de autonomía escolar.<sup>15</sup> La cultura de la gestión, que en cierto modo ha apoyado estas reformas, asumió muchos de los rasgos característicos de los modelos capitalistas de gestión empresarial,<sup>16</sup> que tanto desarrollo tuvo en las últimas décadas.<sup>17</sup> En el marco de estos procesos, la participación de los actores sociales se convirtió en factor clave de éxito o fracaso de las acciones implementadas.<sup>18</sup>

El supuesto que orientó gran parte de las políticas basadas en la autonomía escolar era que las comunidades locales, las escuelas y los individuos deben asumir activamente la defensa de sus intereses en reemplazo del Estado, y aún contra el Estado, minimizando las regulaciones siempre en el sentido de otorgar mayor «poder de decisión» a los niveles inferiores. Así, la idea de auto-

<sup>14</sup> De las provincias dependen las escuelas de los niveles inicial, primario y secundario y las Instituciones Superiores de Formación Docente y de Formación Técnica.

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Dalila Andrade. «As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanência», *Revista brasileira de política e administração da educação*, v. 25 (2009), pp. 197-210.

<sup>16</sup> BOLTANSKI L.; CHIAPELLO E. *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal, 2002.

<sup>17</sup> FELDFEBER, Myriam. «Nuevas y viejas formas de regulación de los sistemas educativos», op. cit.

<sup>18</sup> ANDRESON, Gary «Hacia una participación auténtica: deconstruyendo los discursos de las reformas participativas en educación», NARODOWSKI; NORES; ANDRADA (comp.). *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela*. Buenos Aires: Granica-Universidad de San Andrés, 2002.

nomía en el contexto de la reforma de los '90 es la de una autonomía «contra el Estado»: las comunidades y los individuos deben recuperar su autonomía, y esto sólo es posible reduciendo el aparato estatal, y eliminando todas las regulaciones posibles.<sup>19</sup>

En estos modelos basados en la autonomía y la gestión local, la escuela pasa de hecho a ocupar el centro del sistema, transformando al director en su principal representante, en la personificación de los nuevos modelos de gestión.<sup>20</sup> Estas transformaciones contribuyen a dismantelar las formas de organización de las trabajadoras y los trabajadores de la educación y a sustituirlas por la lógica empresarial en función de los objetivos que cada escuela debe cumplir. Este modelo estableció una nueva regulación que al mismo tiempo que descentralizó la implementación de las políticas –incluyendo los recursos financieros, la autonomía presupuestaria y el compromiso de las metas a cumplir–, puso en marcha nuevas formas de vigilancia y control a través de la rendición de cuentas,<sup>21</sup> que ha definido una especie de «jaula de hierro» que las políticas actuales no han logrado, o no se han propuesto, superar.

Las consecuencias más visibles de estos procesos de descentralización y otorgamiento de mayores niveles de autonomía se relacionan con la fragmentación de los sistemas educativos y la profundización de las desigualdades entre los distritos ricos y pobres, problema central que los actuales gobiernos tratan de remediar, entre otras cosas, a través de la redistribución de los recursos.

En ambos países, después del proceso de descentralización, el Estado nacional se reservó el derecho de definir los lineamientos curriculares básicos y la evaluación de la calidad de la educación a través de la implementación de sistemas de evaluación que, con diferentes matices, permanecen como políticas de Estado. Estos sistemas asocian la calidad de la educación a la medición de resultados a través de pruebas estandarizadas nacionales e internacionales.

En Brasil, a partir de 1990 se estableció el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (SAEB), que fue elaborado por el Instituto Nacional

<sup>19</sup> FELDFEBER, Myriam. «Reforma educativa y regulación estatal. Los docentes y las paradojas de la autonomía impulsada por decreto», FELDFEBER, Myriam; OLIVEIRA, Dalila Andrade (comp.). *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones, ¿nuevos sujetos?* Buenos Aires: Noveduc, 2006.

<sup>20</sup> Vid. OLIVEIRA, Dalila Andrade. «Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão», OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 2007; OLIVEIRA, Dalila Andrade. «Mudanças na organização e gestão da escola», OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Fátima Felix (ed.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2ª, 2008.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Dalila Andrade. «As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanência», op. cit.

de Estudios para la Educación Teixeira - INEP / MEC. Desde su creación el SAEB pasó por varios cambios y revisiones. En 2005, la Ordenanza Ministerial N° 931 del 21 de marzo de 2005 cambió su nombre a Evaluación Nacional de la Educación Básica (ANEB), a pesar de que la sigla SAEB se mantuvo en las publicaciones y otros materiales de difusión y aplicación de la evaluación. El SAEB ha sido utilizado en las últimas décadas como una referencia para evaluar el rendimiento de los sistemas educativos, incluyendo las redes públicas municipales, estatales y federales de educación pública y la red privada, permitiendo la comparación del desempeño por estado y por región geográfica. A partir de 2005 se creó la «Prova Brasil», un examen censal denominado Evaluación Nacional de Rendimiento Escolar (ANRESC), con el foco en cada unidad escolar. Por medio de esta evaluación de carácter universal se pretende evaluar la calidad de la escuela y el nivel escolar de cada municipio.

Durante la última década, varios estados y municipios de Brasil crearon sus propios sistemas de evaluación de la educación básica. Estas evaluaciones han servido en muchos casos como una herramienta para la evaluación y el control del trabajo docente por medio de la premiación a las profesoras y a los profesores cuyos alumnos/os presentan un desempeño satisfactorio, y por el contrario mayor presión y demanda para los docentes cuyos alumnos no tienen un buen desempeño.

Más recientemente, Brasil comenzó a participar de la prueba PISA y los resultados de esa evaluación fueron colocados como una referencia de ingreso a la condición de país desarrollado. Sobre la base en la metodología de PISA se desarrolló en Brasil el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB). Creado en 2007, el IDEB es una referencia diseñada para servir de indicador de calidad en la educación. El valor de la media fijada en seis consideró el resultado obtenido por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se colocaron entre los primeros 20 de mundo y fue aplicado a la metodología del IDEB y sus resultados educativos.

El Plan Nacional de Educación (PNE), aprobado por Ley en julio de 2014, establece los objetivos, las metas y las estrategias para las políticas educativas de los próximos 10 años. Cabe destacar el peso dado en el plan a las evaluaciones externas, algunas con influencia directa sobre los maestros. Por ejemplo, la meta 7 del nuevo PNE establece para los próximos diez años que el país debe mejorar la calidad de la educación básica en sus etapas y modalidades con la mejora del flujo de estudiantes y del aprendizaje con el fin de alcanzar los promedios nacionales para el IDEB. Esta «calidad» perseguida tendrá en

cuenta también los resultados obtenidos en PISA, tomado como instrumento externo de referencia internacional.

En Argentina, se creó el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC) a partir de lo establecido la Ley Federal de Educación y la normativa del Decreto 506, del Poder Ejecutivo Nacional, de 1993. Desde ese año los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) se llevan a cabo periódicamente en las 24 jurisdicciones del país. Son planificados, coordinados e implementados por el Área de Evaluación de la Calidad Educativa de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE) del Ministerio de Educación de la Nación con la colaboración de cada una de las jurisdicciones. Los operativos consisten en pruebas de logro que se aplican a los estudiantes de nivel primario y secundario. Comenzaron en 1993, con los exámenes de lengua y matemática que rindieron alumnos de séptimo grado de la escuela primaria y quinto año del secundario. Las pruebas administradas tuvieron carácter muestral. En 1997 el examen se amplió a todos los estudiantes que terminaban el nivel secundario. Se evalúan las áreas de Lengua y Matemática en primaria y secundaria, y Ciencias Naturales y Ciencias Sociales sólo en primaria. A partir del 2003 se decidió realizar los operativos de evaluación de calidad cada dos años. En la actualidad el operativo es muestral y en las escuelas seleccionadas se evalúan los grupos de alumnos de 3° y 6° año de la primaria y de 2°/3° y 5°/6° de Secundaria. También se aplican cuestionarios contextuales a estudiantes, docentes y directores.

En Argentina también se administran las pruebas internacionales PISA (desde el año 2000) y recientemente, en el año 2013, se ha creado un Índice de Mejora de las Secundarias Argentinas (IMESA) que es un promedio que combina el tiempo que tardan los alumnos en terminar el ciclo, la tasa de egreso y los resultados del último Operativo Nacional de Evaluación (ONE). Los resultados se comunican a los directivos de las escuelas y los ministros de educación provinciales pero no son públicos como sucede en Brasil con el IDEB.

Argentina y Brasil participan de las iniciativas del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), OREALC-UNESCO. De acuerdo con los responsables, los resultados de las evaluaciones que realiza el LLECE han permitido que el debate educacional se enfoque en la calidad sin exclusión, proveyendo datos que permiten comprender la magnitud de los desafíos que enfrenta la educación en América Latina y el Caribe. El Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (PERCE) se aplicó en el 1997, el segundo (SERCE) en 2006 y el año 2013 se aplicó el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE). Es un estudio

de logro de aprendizaje a gran escala en el cual participan un total de 15 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) más el estado mexicano de Nuevo León (México). Este estudio evalúa el desempeño de estudiantes de tercer y sexto grado de escuela primaria en las áreas de Matemática, Lectura y Escritura (Lenguaje), y Ciencias Naturales en el caso de sexto grado y también se aplican cuestionarios de contexto, para entender las circunstancias bajo las cuales ocurre el aprendizaje.

En ambos países la lógica del Estado Evaluador y la rendición de cuentas («accountability») orientaron el establecimiento de sistemas nacionales de evaluación de la calidad, que funcionaron –y aún funcionan– como mecanismos de recentralización del control en manos del gobierno central al tiempo que descentraliza la responsabilidad por la obtención de los resultados educativos. Esta tendencia fue analizada por Weiler<sup>22</sup> destacando que los mecanismos de evaluación y acreditación funcionan como forma de «recuperar» el poder que los Estados Nacionales supuestamente delegan a través de las políticas de descentralización. Sin embargo en Brasil la lógica de la evaluación centrada en mediciones estandarizadas y los modelos de acreditación se establecieron con mayor presencia que en el caso de Argentina.

En Brasil, el nuevo PNE prevé la mejora del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), aprobado en la ley de 2004, el fortalecimiento de las acciones de evaluación, regulación y supervisión y también ampliar la cobertura del Examen Nacional de Desempeño Estudiantil Nacional (ENADE), de modo tal que más estudiantes sean evaluados en más áreas en relación con los resultados de los aprendizajes; e inducir un proceso continuo de auto-evaluación de las instituciones de educación superior. También se preve la aplicación del instrumento aprobado por la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES) para los cursos de pedagogía y las licenciaturas, integrándolas a las demandas y necesidades de las redes de educación básica con el fin de permitir a los estudiantes adquirir las habilidades necesarias para conducir el proceso de aprendizaje de sus futuros/as alumnos/as.

En lo que respecta a la tendencia hegemónica que en los '90 conceptualizaba la calidad sólo en términos de su evaluación, comienza a observarse un leve desplazamiento hacia una concepción un poco más amplia sobre la

<sup>22</sup> WEILER, Hans. «Enfoques comparados en descentralización educativa», PEREYRA, Miguel A. [et. alt.], (comps). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1996.

calidad educativa asociada a un discurso que enfatiza la inclusión de todas/os en el sistema educativo. Por ejemplo en el caso de Argentina, mientras que en la Ley Federal de Educación (1993) la calidad se presentaba principalmente asociada a la evaluación, en la Ley Nacional de Educación vigente, sancionada en 2006, se incluye el tema de la evaluación pero desde una concepción más amplia de calidad vinculada con el hecho de que todos/as los/as alumnos/as logren aprendizajes comunes de buena calidad, independientemente de su origen social, radicación geográfica, género o identidad cultura; a la mejora en la formación docente y a la existencia de recursos materiales y pedagógicos, entre otras cuestiones. Sin embargo hay que señalar que aquí se observan diferencias muy significativas entre las orientaciones del Estado nacional y las de algunos estados subnacionales, como ocurre también en Brasil, donde algunos estados y municipios han implementado sistemas de evaluación atados a plus salariales para los docentes, tal como lo señalamos anteriormente.

En el caso de Brasil el Documento de Referencia elaborado por la CONAE 2014 se establece que la ansiada calidad de la educación no puede prescindir de la democratización en el acceso, en el sentido de que es un atributo de calidad de la educación, la garantía por parte del Estado de la cobertura educativa para toda la población, independientemente de su edad, condición social y lugar de residencia.

En ambos países se observa que las instancias centrales de gobierno, la Unión, en el caso de Brasil y la Nación en el caso de Argentina, han recuperado la iniciativa en asuntos vinculados al aumento de la financiación educativa, tratan de garantizar mejores condiciones de trabajo para los maestros, y la superación las desigualdades entre las ciudades más pobres y más ricos (municipios y estados, distritos y provincias). Sin embargo, todavía no se han logrado articular de modo integrado nuevas formas de distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatales y municipales en Brasil y de la Nación y las provincias en Argentina) para garantizar el derecho a la educación de todos los ciudadanos y superar la fragmentación de nuestros sistemas educativos.

#### 4. LA SUPERACIÓN DE LAS DESIGUALDADES, LA BÚSQUEDA DE LA IGUALDAD Y LA AMPLIACIÓN DE DERECHOS

El financiamiento constituye uno de los instrumentos privilegiados por los gobiernos «posneoliberales» para intentar superar la profunda fragmentación

del sistema que se expresa, entre muchas otras cuestiones, en la desigual inversión por alumno que se realiza en las diversas regiones de cada uno de los países. A diferencia de la década los de los '90, se observa tanto en Brasil como en Argentina una tendencia constante a aumentar el presupuesto de educación con un compromiso mayor por parte de las instancias centrales de gobierno. Mientras que durante el auge de las reformas neoliberales se instaló con fuerza la idea de la educación como un gasto, de la mano del Banco Mundial que impulsaba la eficiencia y la eficacia en el gasto educativo, a partir del cambio de siglo, la educación pasó a ser considerada como una inversión asociada a la superación de la desigualdad y a la idea de derecho.

En el caso de Brasil, para la financiación de la educación básica se ha creado un fondo para reemplazar al Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF) que estuvo vigente por 10 años. Por medio de la Enmienda Constitucional número 53 del 19 de diciembre de 2006, el gobierno creó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización del Magisterio (FUNDEB). El FUNDEB amplía el anterior Fondo de modo tal que el mecanismo de financiación de la educación básica ahora comprende la educación infantil, la enseñanza fundamental y la enseñanza media con una duración de 14 años. Aún así, el FUNDEB resulta incapaz de promover la equidad entre los estados y las regiones de Brasil que presentan grandes desequilibrios entre sí, puesto que el reparto se da de acuerdo con la capacidad de recaudación de cada estado, teniendo la unión sólo un papel de complementación. El gasto en educación es del 6,6 % del PBI. El nuevo PNE, referido anteriormente, aprobó destinar el 10% del porcentaje del PBI a educación, progresivamente hasta el final de su vigencia dentro de 10 años, sin establecer distinciones entre la educación pública y privada.

En Argentina, también se produjo un aumento significativo en el presupuesto de educación respecto del porcentaje del PBI que se destinaba durante la década de los '90. De acuerdo con la Ley de Financiamiento Educativo sancionada en el año 2005, se estableció el aumento del presupuesto educativo gradualmente hasta alcanzar el 6% del PIB en 2010. Ya en el año 2009 la inversión superó la meta prevista llegando al 6,4 % del PBI. Sin embargo, el crecimiento de los recursos no ha logrado modificar los desiguales niveles de inversión educativa entre provincias.<sup>23</sup> En la actualidad está pendiente

<sup>23</sup> CIPPEC. *Monitoreo de la ley de financiamiento educativo. Cuarto informe anual 2010*. Buenos Aires, febrero de 2011.

la sanción de una nueva Ley de financiamiento que contemple la educación secundaria obligatoria.

En lo que respecta al sector docente, se observan algunos avances en términos de mejora de la condiciones de trabajo. En ambos países se adoptaron medidas para asegurar un piso salarial común en el marco de las profundas diferencias regionales.

En Brasil la Ley N° 11.738 de 2008, estableció el piso salarial para los profesionales del magisterio público de la educación básica, lo que constituyó un gran avance si tomamos en consideración la lucha histórica de los trabajadores de la educación. Sin embargo, a pesar de la conquista de esta ley, el pago del piso salarial aún no es una realidad en todos los municipios y estados brasileños.

En Argentina, en el año 2003 se sancionó una ley que fijó un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días de clase y que contempla la posibilidad de asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional para las jurisdicciones provinciales que no pudieran saldar las deudas salariales con el personal docente, con el fin de garantizar la continuidad de la actividad educativa. La propia ley establece que lo dispuesto en la misma no podrá afectar los derechos y garantías laborales, individuales y colectivas, de los trabajadores de la educación, consagrados por la Constitución Nacional y la legislación vigente en las respectivas jurisdicciones.

Por la Ley de Financiamiento de la educación de 2005, se estableció en Argentina el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente, con el fin de contribuir a la compensación de las desigualdades en el salario inicial docente en aquellas provincias en las que, a pesar del esfuerzo financiero, no puede alcanzarse el salario mínimo acordado en las negociaciones paritarias nacionales. Sin embargo, la definición de la carrera se encuentra contemplada en los estatutos docentes de cada provincia.

En el caso de Brasil, la carrera también sigue siendo potestad de estados y municipios, que la organizan de acuerdo a sus habilidades y las fuerzas políticas presentes en cada realidad local. En este sentido, hay dos iniciativas que se pueden considerar como relevantes. Por un lado, la Resolución N° 2 de 28 de mayo de 2009, que establece las directrices nacionales para Planes de Carrera y Compensación de Profesionales del Magisterio de Educación Pública Básica, pero que no tiene fuerza de ley, y por otro, el Plan Nacional de Educación Básica para la Formación de Docentes (PARFOR), que fue creado a partir del Decreto 6.577/2009 y que ha promovido un cambio considerable en la formación y titulación de los docentes en ejercicio de las redes de educación básica de todo o país. Como política pública en el período señalado, se pueden

mencionar el PARFOR, uno de los principales programas para la formación de profesores desarrollado por el Ministerio de Educación (MEC), que tuvo un total de 70.220 profesores matriculados en 2013, y la Universidad Abierta de Brasil (UAB) con 119.475 matrículas en cursos de licenciatura, y más de 90.000 egresados en el mismo año. El PARFOR ha promovido un salto significativo en el perfil de estos profesionales al dar la oportunidad de formación inicial de nivel superior (cursos de licenciatura) a los que están en ejercicio sin una habilitación compatible.

En Argentina la creación del Instituto Nacional de Formación Docente (INFD) a partir de la Ley de Educación Nacional del año 2006, supuso la coordinación e implementación de políticas de formación docente de carácter federal.

En cuanto a la expansión de la obligatoriedad ambos países han realizado importantes avances, en la medida en que esta obliga a los estados a garantizar las condiciones para que la misma se cumpla. En Brasil, a través de la Enmienda Constitucional Nº 59 del 11 de noviembre de 2009, se estableció la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica para las personas comprendidas entre los 4 y 17 años de edad, incluso garantizando una oferta gratuita para todos los que no tuvieran acceso en la edad apropiada.

En Argentina, en el año 2006, la Ley de Educación Nacional extendió la obligatoriedad a toda la escuela secundaria. El art 16 de la ley establece que «la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de 5 años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las autoridades jurisdiccionales competentes asegurarán el cumplimiento de la obligatoriedad escolar a través de alternativas institucionales, pedagógicas y de promoción de derechos, que se ajusten a los requerimientos locales y comunitarios, urbanos y rurales, mediante acciones que permitan alcanzar resultados de calidad equivalente en todo el país y en todas las situaciones sociales».

Junto con la extensión de la obligatoriedad en ambos países se están implementando un conjunto de medidas tendientes a garantizar el cumplimiento de la obligatoriedad que se vinculan con un cambio en la orientación de las políticas sociales y educativas implementadas durante la hegemonía neoliberal.

En la década de los '90, el desarrollo de las políticas focalizadas constituyó la respuesta a los procesos de polarización y creciente fragmentación social que fueron el resultado de un modelo socio-económico excluyente. La orientación

de los «grupos destinatarios»<sup>24</sup> fue la tendencia predominante de la política social del Estado en la década de 1990, justificada por la escasez de recursos financieros y la necesidad de concentrar los recursos disponibles en los sectores más necesitados de la sociedad. Las políticas focalizadas de corte asistencial en el contexto de la reforma de los Estados latinoamericanos estuvieron destinadas a la contención social y a la reducción de la pobreza, resultantes de la aplicación de políticas de ajuste estructural.<sup>25</sup>

Los «nuevos» gobiernos de Brasil y Argentina plantearon la necesidad de desarrollar políticas sociales con un carácter más inclusivo ligado a la materialización de los derechos de los ciudadanos desde una perspectiva más universal. Sin embargo surge el interrogante si la implementación de estas políticas ha logrado avanzar en la superación de la matriz asistencial que se instaló con fuerza en la década de los '90.

El gobierno del presidente Lula es reconocido como promotor de políticas sociales para los sectores más vulnerables de la población. En educación, su gobierno ha desarrollado programas, estableciendo alianzas con los municipios y las escuelas directamente, a menudo sin la mediación de los estados, consolidando así un nuevo modelo de gestión de las políticas públicas y sociales. El modelo adoptado por el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff también implica la participación de otras instituciones en la implementación de los programas sociales a nivel local.

El Programa Bolsa Familia, creado por el Decreto N° 5209 de 17 de septiembre de 2004, se basa en la transferencia directa de los ingresos del gobierno hacia los hogares en condición de pobreza y de pobreza extrema. Este programa se presenta como una revisión y ampliación del programa Bolsa Escola, creado durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso. La principal crítica que recibe Bolsa Familia es que la transferencia directa de dinero a los más necesitados, se transforma en una política social pasiva, incapaz de estimular y desarrollar la autonomía de los asistidos para que alcancen algún grado de independencia que les permita salir de esa situación. Sin embargo, la investigación PNAD/IBGE en 2005 demostró que este tipo de programas y políticas alteran las condiciones de vida de sus beneficiarios, mejorando sus ingresos y permitiendo el acceso a ciertas coberturas y servicios que, aunque elementales, significan un patrón de vida menos indigno. La cuestión es

<sup>24</sup> STHAL, Karin. «Política social en América Latina. La privatización de la crisis», *Revista Nueva Sociedad*, 131 (1994).

<sup>25</sup> SALAMA, P. ; VALIER, J. *Pobreza e desigualdades no terceiro mundo*. Sao Paulo: Nobel, 1997.

hasta qué punto se puede decir que la mejora en la situación de los sujetos en condición de pobreza ha significado la reducción de las desigualdades sociales que han marcado la historia del país como una de las sociedades más desiguales del mundo.

Brasil consiguió reducir significativamente el número de familias que viven en la pobreza extrema, como ya lo señalamos anteriormente, pero no pudo combatir la desigualdad en la distribución de ingresos con la misma agilidad, de acuerdo con un estudio realizado por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). Entre 2003 y 2008, la caída en las tasas nacionales de pobreza absoluta (personas que ganan hasta medio salario mínimo) y la pobreza extrema (hasta un cuarto del salario mínimo) cayeron en promedio un 3,1% y un 2,1% por año. Las transferencias provenientes de la seguridad social en el Brasil en 1978 representaron el 8% de los ingresos familiares. Treinta años más tarde, en 2008 este tipo de ingresos procedentes de sistema de política social -que incluye pensiones, programa Bolsa Familia y Beneficio de Prestación Continuada- ya representaba el 19,3% del ingreso familiar.

En Argentina las políticas educativas actuales, a diferencia de las implementadas con anterioridad, se han formulado en términos de inclusión e igualdad. El «Plan Social Educativo» fue reemplazado por el «Plan Integral para la Igualdad Educativa» que se propuso como objetivo generar la igualdad de oportunidades educativas como una dimensión constitutiva de la igualdad social. El programa está basado en el trabajo de un equipo nacional y federal integrado por miembros del Ministerio de Educación, referentes provinciales y asistentes pedagógicos de cada jurisdicción. El programa incluye acciones de apoyo a las escuelas en iniciativas pedagógicas, en proyectos de fortalecimiento de la enseñanza, en la provisión de recursos materiales, en el acceso a nuevas tecnologías, en articulación con la comunidad y en propuestas de reinserción escolar. Si bien se definió el programa como una política común para todo el nivel, las acciones se iniciaron en el año 2004 en escuelas que asisten niñas y niños en situación de mayor vulnerabilidad social. Los modos de implementación de las acciones mantuvieron algunos de los mecanismos que orientaron la focalización asistencial de la década de los '90.<sup>26</sup>

Hacia fines del año 2009 el Gobierno de la Presidenta Cristina Fernandez de Kirchner aprobó mediante el Decreto n° 1.602 el Plan «Asignación Uni-

<sup>26</sup> GLUZ, N.; CHIARA, M. *Evaluación del Programa Integral para Igualdad Educativa (PIIE)*. Momento 1: La puesta en marcha e implementación del programa y su contexto. Buenos Aires: DINIECE; MECYT, abril 2007 [Documento de trabajo].

versal por Hijo para Protección Social (AUH)». Consiste en una prestación monetaria de carácter mensual, que no está sujeta a aportes ni contribuciones. Beneficia a los trabajadores informales, desocupados y servicio doméstico que tengan hijos menores de 18 años y a las embarazadas. La AUH es la misma asignación que perciben los trabajadores activos y beneficiarios de la prestación por desempleo. El 80% de esta suma se percibe directamente y el 20% restante se acumula y es puesto a disposición de los interesados una vez al año en el momento de acreditar las condiciones de salud, educación y trabajo previstas en el Decreto. Los beneficiarios deben presentar los certificados requeridos de vacunación y asistencia escolar que se vuelcan en una libreta específica, sujeta a estrictas normas de seguridad y que permiten el seguimiento de la trayectoria escolar de cada hijo de beneficiario. Este mecanismo específico de control, distancia a esta política de los beneficios que perciben los trabajadores asalariados. No obstante esta política constituye la iniciativa más importante en materia de protección social de los últimos años. El impacto de esta medida en la mejora de las condiciones de vida de la población es difícil de evaluar por los problemas en la medición por parte del INDEC de variables tan centrales como el nivel de pobreza y la inflación. Sin embargo las investigaciones señalan que a pesar de que tuvo un impacto menor al esperado, se redujo la indigencia en un 34,6% y la pobreza en un 12,9% (medido según los datos de la canasta oficial) mientras que la desigualdad descendió en un 1,7% (considerando las mediciones oficiales y alternativas).<sup>27</sup> Las investigaciones cualitativas por su parte, evidencian que para estos sectores significó el acceso a un recurso estable, sin mediaciones clientelares, mejorando las condiciones de vida ante las fluctuaciones en los ingresos,<sup>28</sup> aun cuando sostuvo mecanismos de control propios de las políticas de los '90.<sup>29</sup>

La ampliación de derechos en el terreno educativo también tuvo su correlato, entre otras medidas, en las políticas en materia de educación superior. En efecto durante los gobiernos «posneoliberales» se crearon gran cantidad de

<sup>27</sup> CALVI, Gabriel; CIMILLO, Elsa; CHITARRONI, Horacio «Alcances y límites de la AUH en los primeros meses de su implementación», Ponencia presentada al x Congreso Nacional de ASET «Pensar un mejor trabajo. acuerdos, controversias y propuestas». Buenos Aires, 3 al 5 de agosto 2011.

<sup>28</sup> La AUH reconoce en sus fundamentos que el mecanismo de integración es el trabajo formal. Si bien a lo largo del período éste se ha recuperado, persisten los problemas de fondo vinculados con el trabajo precario y el desempleo que afectan principalmente a los sectores populares.

<sup>29</sup> GLUZ, Nora; RODRIGUEZ MOYANO, Inés. «Asignación universal por hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la provincia de Buenos Aires», *Archivos analíticos de políticas educativas*, 21/9 (2013).

universidades especialmente destinadas a los sectores sociales que no habían tenido nunca acceso a los estudios superiores. En Brasil se crearon 11 universidades federales y se implementó desde el año 2005 el Programa Universidad Para Todos (PROUNI), ya comentado, el cual concede becas integrales y parciales de estudio a egresados de la enseñanza media en condición de pobreza para estudiar en instituciones privadas de enseñanza superior. Otra acción importante del gobierno de Lula dirigida a la expansión de la educación superior fue la creación del Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI), que tuvo como principal objetivo ampliar el acceso y la permanencia en las instituciones universitarias federales. El gobierno incentivó, por medio del REUNI, las universidades públicas nacionales para promover la expansión física, académica y pedagógica de la red federal de educación superior. El programa fue instituido por el Decreto N° 6.96 de 2007, constituyendo una de las acciones que integran el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE). Sus iniciativas contemplan el aumento de vacantes en los cursos de grado y la ampliación de la oferta de cursos nocturnos, la promoción de innovaciones pedagógicas y el combate a la deserción, entre otras metas orientadas a disminuir las desigualdades sociales y educacionales en el país.

Las políticas de promoción de la igualdad en la enseñanza superior, ganaron fuerza con la aprobación y reglamentación de la Ley 12.711 de 2012, después de más de 10 años de discusión, instituyendo cuotas para los afrodescendientes, indígenas y alumnos provenientes de escuelas públicas en las universidades públicas federales y en los institutos técnicos federales.

En Argentina, a diferencia de los '90 cuando se crearon una multiplica de universidades privadas y nuevas universidades nacionales en el marco de un proceso de diferenciación del sistema, en la última década se crearon nuevas universidades nacionales destinadas a democratizar el acceso a la universidad para poblaciones históricamente excluidas. Argentina es uno de los países de América con mayor acceso a la educación universitaria en universidades públicas. Mientras en 2003 el presupuesto universitario representaba un 0,53 % del PBI, en el año 2014 supera el 1 % del PBI.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Las políticas neoliberales y neoconservadoras implementadas a partir de la crisis de los años '70, transfirieron la obligación estatal por la educación para

el conjunto de la sociedad, reservándose el poder de regulación y evaluación de las instituciones y de los resultados del proceso educativo, y operando de este modo una inversión de sentido de la idea de la educación como derecho de todos y deber del Estado. Estas políticas, a partir de una crítica de la idea de los derechos sociales como artificios creados por el modelo de Estado de Bienestar, conllevaron el retorno a la idea de derecho individual, que fundamentado en un individualismo posesivo, impugnaron el rol docente del Estado como garante del derecho a la educación.

La discusión sobre el derecho a la educación todavía es una herida abierta en la región latinoamericana, aún en los casos de Argentina y Brasil que están relativamente desarrollados en relación con otros países vecinos. Como afirma Puiggrós,<sup>30</sup> la naturaleza del proceso educativo se resuelve en el centro de las luchas por el poder, y en este sentido la educación ha sido cómplice con la esclavitud, con la persistencia de la desigualdad de derechos y de incontables discriminaciones y aún ha contribuido en el sentido de ocultar los saberes producidos por los pobres de la tierra, favoreciendo la predominancia del conocimiento de los poderosos como verdades. Es por eso que, para esta autora, el problema del derecho a la educación no se resuelve por causas profundas de las sociedades latinoamericanas. Desde sus orígenes, en las sociedades latinoamericanas, las divisiones sociales han tenido relación con cortes étnicos, sexuales, lingüísticos y generacionales que estuvieron en la base de la construcción de nuestras repúblicas, dando como resultado un sistema injusto de distribución de los bienes. Así, el acceso que proclaman las revoluciones liberales todavía sigue pendiente por su insuficiente cumplimiento para los sectores populares.

En la actualidad la discusión sobre el derecho a la educación se asocia cada vez más al debate sobre la calidad educativa. Este debate ha puesto en el centro de las políticas educativas la evaluación como único criterio de verdad y mecanismo de distribución de los bienes sociales. Considerando a la educación como un mecanismo de promoción de justicia social por medio de la distribución de bienes culturales y de las posibilidades de movilidad social que brinda a los individuos, la forma de lograrlo a través del sistema escolar pasó a ser una constante en la lucha por la ampliación de los derechos sociales en los últimos dos siglos. Sin embargo, al adoptar los sistemas de evaluación (como reglas externas) como parámetro de las políticas educativas, definiendo en algunos casos hasta la distribución y el destino de los recursos públicos,

<sup>30</sup> PUIGGRÓS, Adriana. «Avatares y resignificaciones del derecho a la educación en América Latina», *Docència*, año xv, n° 40 (mayo 2010).

esos gobiernos terminan utilizando los mismos mecanismos de sus opositores y legitimando sus elecciones político-ideológicas por medio de la racionalidad técnica. Al recurrir a los sistemas de evaluación en gran escala, producidos por especialistas externos al contexto escolar, los gobiernos justifican sus elecciones y orientan sus acciones con el fundamento de la racionalidad administrativa «indiscutible» que persigue la eficiencia a cualquier precio, o que termina por quitar al derecho a la educación del foco de la discusión. Al colocar la atención sobre la eficiencia del sistema, estos gobiernos se concentran en la búsqueda del mejor desempeño, basado en el mérito alcanzado a partir de una supuesta igualdad de condiciones, como criterio de justicia.

En medio de la búsqueda de resultados, se va perdiendo en el proceso la construcción histórica de la educación como un bien público, un derecho social que, como tal, no puede ser reglado como una mercancía, producto o resultado pasible de medición por parte de supuestos especialistas en tales mediciones.

Las políticas educativas de los gobiernos «posneoliberales» que se proponen garantizar el derecho a la educación en el nuevo escenario de Latinoamérica se tensionan entre las continuidades y las rupturas del modelo hegemónico de los '90; entre la mercantilización y la democratización de la educación. Avanzar en la construcción de un piso mínimo de igualdad es un paso importante. Sin embargo articular un sistema educativo nacional sobre bases federales que garantice el derecho social a la educación para todas y para todos es un problema que no podrá encontrar sus respuestas solo en el terreno educativo.