

LA EDUCACIÓN EN TIEMPOS DE DESIGUALDADES. POLÍTICAS SOCIALES Y REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Ricardo Cuenca

Introducción

Estado y educación son la expresión de una antigua relación bipartita que con el paso del tiempo se ha consolidado hasta volverse indisoluble. Y aun cuando algunos intentos de reforma han promovido su separación, la educación sigue siendo la manera como el Estado –y los poderes formales y fácticos– desarrolla un proyecto político y cultural, a la vez que sigue siendo el vehículo preferido y más efectivo que ha tenido el Estado para llegar a los ciudadanos.

En la década de los años noventa, los Estados latinoamericanos iniciaron un proceso de transformaciones que modificaron tanto la noción misma de Estado, como sus responsabilidades y funciones. Estas transformaciones, que operaron en lo político, económico y cultural, se instalaron en el sentido común de las sociedades produciéndose una “revolución silenciosa” (Green, 1997).

Estas transformaciones impactaron en la idea de cómo “hacer” políticas sociales. Desde el diseño –basado en cierto tipo de evidencias convertidas en verdades irrefutables– hasta la evaluación –en la mayoría de los casos desprovista de política y cultura– las políticas sociales se dividieron entre universales y focalizadas; entre aquellas provistas por el Estado y aquellas otras solo promovidas por él; entre aquellas que buscan el bienestar general y las que se preocupan por enfrentar los riesgos.

Son justamente las políticas sociales focalizadas promovidas por el Estado para enfrentar riesgos, entre las que destacan los programas de transferencias monetarias condicionadas, aquellas que se instalaron en el imaginario social como políticas exitosas de forma tal que 18 países en la región desarrollan este tipo de políticas en un lapso de 15 años, atendiendo a 127 millones de personas. Inevitablemente, el auge de estas políticas ha impactado en la manera

como se conciben e implementan las políticas en los sectores sociales tradicionales como la educación y la salud.

En este contexto, vale preguntarnos ¿cómo impactaron estos cambios en las políticas educativas?, pero también, ¿cómo reaccionaron los sistemas educativos a estos cambios? ¿Existen vínculos entre estas “nuevas” políticas y la tradición de reformas educativas?

Nuestra hipótesis inicial es que las reformas educativas quedaron descolocadas en medio de las transformaciones del Estado y los cambios en las políticas sociales debido a varias razones. Primero, las nuevas formas de relaciones entre el Estado y la ciudadanía, caracterizadas por establecer vínculos “sin instituciones”, originaron que en educación era posible que individuos y familias se relacionaran directamente con el Estado. Segundo, la lógica de operación de las políticas sociales focalizadas de protección social es diferente de la usada tradicionalmente en la educación. Tercero, el enfoque de derechos utilizado como marco orientador de los intentos por mejorar la educación.

[260]

Este documento presenta algunas primeras hipótesis que buscan abrir un espacio de investigación que contribuya a comprender las múltiples relaciones que se establecen entre el Estado, la educación y la sociedad. El documento está dividido en tres secciones. En la primera, se presentan de manera general las transformaciones del Estado, con énfasis en los esquemas de protección social y en los imaginarios de éxito. En la segunda sección, se desarrolla un somero análisis de las políticas educativas del nuevo siglo. Finalmente, se plantean interrogantes tanto para el Estado como para los sistemas educativos.

América Latina está cambiando. En este contexto es necesario preguntarnos por el rol que está jugando la educación. Estas breves notas buscan aportar en este sentido y aunque no será posible responder aquí en qué medida la educación está liderando estos cambios, esperamos provocar las reflexiones que permitan construir esa respuesta.

Las transformaciones del Estado y la sociedad

En la década de los años ochenta, la crisis de los Estados latinoamericanos fue multidimensional (Lora, 2007). El desbalance fiscal, el

estancamiento institucional y la falta de legitimidad política fueron algunas de aquellas dimensiones que condujeron a plantear soluciones orientadas hacia la consolidación de procesos de democratización, el desarrollo de estrategias de estabilización macroeconómica y la apertura internacional de la región.

Esta crisis puso en cuestionamiento la vigencia del Estado de bienestar que no podía continuar sosteniendo económicamente la protección de la población. Las múltiples funciones rectoras que el Estado asumió en la economía y la vida social lograron que se pierda dinámica e interacción con la propia sociedad (Offe, 1990). En tal sentido, la vieja hipótesis que sostenía que ante el avance del capitalismo se requería que el Estado amplíe los servicios sociales para proteger el derecho de los trabajadores perdió vigencia, cediéndole el paso a la experimentación de un conjunto de transformaciones en la noción y el funcionamiento del Estado.

Estas transformaciones supusieron la ejecución de políticas de “ajuste estructural” –basadas en el recorte del gasto social, la liberalización del comercio y la lucha contra la corrupción política– para, posteriormente, implementar reformas institucionales de segunda generación, entre las que se incluía la reforma educativa.

Con la finalidad de superar la crisis y, particularmente, salir de la pobreza, se pusieron en marcha cambios en varias direcciones. En el plano económico, los Estados fueron activos animadores del libre mercado, a través de la instalación de procesos de privatización y liberalización de múltiples servicios sociales, como la educación y la salud. La presión tributaria, el estímulo a la exportación de insumos primarios y la formación de capital humano fueron la poderosa tríada responsable de impulsar el crecimiento económico. En lo político, los procesos de terciarización de las funciones fueron “desinstitucionalizando” el Estado y las preferencias por diseñar políticas públicas basadas en cierto tipo de evidencias desplazaron la reflexión política por una tecnocratización en la toma de decisiones. Esto produjo un achicamiento del Estado a la vez que la aparición de altos niveles de especialización. Por otro lado, la promoción de la idea de éxito construida sobre la base del esfuerzo individual en el marco de un sistema meritocrático devino en la aparición de

un consolidado imaginario social que se constituyó en el *mains-
stream* de la época.¹

La reducción de la pobreza se empezó a mostrar a la vez que el crecimiento económico se mostraba auspicioso. Con ello, las hipótesis de mejora parecían confirmarse y las transformaciones en la noción y el funcionamiento del Estado se reafirmaban. Sin embargo, los primeros análisis de dichas reformas no tardaron en mostrar la “cara oculta” del éxito. El modelo económico desarrollado en sociedades con incipientes niveles de institucionalización y antiguas asimetrías socioculturales generaba desigualdades sociales.

En efecto, América Latina es la región más desigual del planeta. Con un coeficiente de Gini de 0.53, la región latinoamericana es 19% más desigual que el África Subsahariana, 37% más desigual que el Este Asiático y 65% más desigual que los países desarrollados (Lustig, 2011). Así, las brechas económicas, culturales y políticas que aparecen entre ricos y pobres, entre urbanos y rurales, entre indígenas y “occidentales” se hacen cada vez más profundas, a pesar de los esfuerzos de muchos Estados, de los visibles reclamos de los movimientos sociales y de las alertas de la academia (CEPAL, 2010a, 2010b; López-Calva y Lustig, 2010, UNRISD, 2010).

[262]

Diversos estudios coinciden en la importancia de atender a las cada vez más complejas y dinámicas desigualdades sociales (Fitoussi y Rosanvallon, 1997), pues la persistencia de estas suponía obstáculos para sostener el desarrollo (Nussbaum, 2002; Sen, 2000), fortalecer la justicia (Fraser, 2008; Höffe, 2003) e impulsar la cohesión social. Al respecto, Julio Cotler sostiene que: “Los agudos índices de desigualdad económica se acompañan con elevados niveles de pobreza y deterioro ambiental, y determinan que vastos sectores participen solo de manera restringida en el mercado y en los servicios calificados como ‘públicos’; que estas limitaciones bloqueen el desarrollo del ‘capital humano’, el crecimiento económico y la movilidad social; y, por otro lado, refuerzan las escisiones sociales y la fragmentación de lo que contribuye a consolidar la histórica segmentación y heterogeneidad de América Latina” (Cotler, 2011, págs. 9-10).

¹ Para mayor información al respecto, véanse Bresser (1999), Oszlak (1999), Payne (1999), Cunill (1997) Burki y Edwards (1996), North (1993), entre otros.

La evidencia de estas desigualdades estimuló la creación de estrategias para enfrentarlas. Le imprimió velocidad a las decisiones que debería implementar el Estado (ahora más “pequeño” y menos político) para velar por la población particularmente vulnerable. Así, con la estrecha colaboración de los organismos internacionales se diseñaron programas de alivio de la pobreza que se implementaron con cierta celeridad en la mayoría de los países de la región.

En 1997, la instalación en México del programa PROGRESA –primera estrategia de transferencias monetarias condicionadas– marcó el inicio de una fase de nuevos esquemas de protección social conformados por programas orientados a ofrecer mínimas condiciones de bienestar que permitan tener una sociedad igualitaria e inclusiva en el acceso a las oportunidades (Cecchini y Martínez, 2011). Estas “nuevas” políticas sociales operarían bajo un esquema de ayuda directa y efectiva a los ciudadanos. Sin intermediación y bajo el cumplimiento de algunas condiciones. Con esto, se buscaba solucionar los problemas de corrupción y administración de los programas sociales atribuidos a los Estados –“grandes”, burocráticos e ineficientes– y (re)conectar a aquellos individuos que estuvieron fuera de la atención directa del Estado. El éxito no tardó en mostrarse. Los países pioneros en estos temas, como México, Brasil, Colombia y Chile, mostraban avances en el cumplimiento de la condicionalidad de educación y salud. Más niños asistían a la escuela y cumplían con su control médico. Al cabo de algunos años, para el año 2012, 18 países desarrollan programas de transferencias condicionadas, los cuales atienden a 127 millones de personas.

Estas transformaciones del Estado se constituyeron en verdaderas “revoluciones silenciosas” (Green, 1997) que modificaron asuntos estructurales de la sociedad, debido a la rapidez con la que se mostraban resultados y a las narrativas de éxito construidas para comunicar dichos logros. Son justamente la renovación conceptual sobre políticas públicas –mostrada en la formulación de nuevos esquemas de protección social– y la construcción de un imaginario social de éxito –asociado al discurso de la igualdad de oportunidades– aquellos cambios que se desarrollan brevemente a continuación.

Los nuevos esquemas de protección social

Las políticas sociales están definidas como el paquete completo de diseño, financiamiento, implementación, monitoreo y evaluación de estrategias y actividades orientadas a mejorar la calidad de vida de la población (Cecchini y Martínez, 2011). Estos paquetes tienen el doble reto de atender la situación actual de las familias pobres, a la vez que actuar en el futuro, evitando la reproducción intergeneracional de la pobreza, a partir de la formación de capital humano. Estos programas se asientan en la idea sobre la igualdad de oportunidades, al amparo del paradigma del derecho. Por ello, ofrecen ayuda para colocar a las familias pobres en un nivel mínimo que les permita avanzar. No son, ni pretenden ser, una sustitución de las estrategias de seguridad social tradicionales. De hecho, como los sostiene los especialistas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): “En una protección social de este tipo, no se definen techos máximos de protección o aseguramiento, sino mínimos incrementales que pueden ser extendidos de acuerdo con los pactos sociales y fiscales que fije cada sociedad” (Cecchini y Martínez, 2011, pág. 133).

[264]

En la mayoría de los casos, estas políticas sociales representadas en los programas de transferencias monetarias condicionan la subvención del Estado al cumplimiento de las familias de ciertos compromisos como la asistencia de los hijos a la escuela, la atención primaria de la salud o los cambios de hábitos para la mejora nutricional. La hipótesis de mejora se centra en el fortalecimiento de capital humano de los hijos de las familias pobres en el entendimiento que con ello se disminuyen sustantivamente los riesgos de reproducir pobreza de generación en generación. Todo indica que, en el marco de estos programas, la decisión de las familias para enviar a sus hijos a la escuela o llevarlos a los puestos de salud para la administración de vacunas es menos discrecional. Los datos así lo confirman. Las evaluaciones de los programas de transferencias condicionadas muestran mejoras en la reducción de la pobreza (Stampini y Tornarolli, 2012; De Janvry, Sadoulet, Solomon y Vakis, 2006) y en educación; según información disponible en CEPAL, matrícula y asistencia escolar aumentan mientras que la deserción escolar disminuye.

No obstante, estas mismas evaluaciones presentan alertas importantes sobre las posibilidades de logro de estas apuestas de políticas en varios sentidos. Uno registrado por De Janvry *et al.* (2006) está relacionado con las limitaciones del modelo focalizado de la mayoría de estas políticas, pues existe un considerable número de personas que no están cubiertas por estos programas y que no están, necesariamente, atendidas por los sistemas de protección social tradicionales, las cuales son vulnerables a riesgos exógenos.

Específicamente, asociados con el nivel de educación, Tatina Britto concluye que: “Si la calidad de la educación pública se encuentra en un inaceptable bajo nivel, los programas de transferencia monetarias condicionadas solo obtendrán resultados simbólicos con impactos marginales en relación con la acumulación de capital humano” (Britto, 2004, pág. 59)².

La certeza de este hallazgo es compartida de forma tal que Stampini y Tornarolli (2012) sostienen que este tipo de programas debieran empezar a diseñar estrategias que incluyan condicionales vinculadas a la calidad (y no solo el acceso) y que con la finalidad de cumplir con los objetivos de los programas se dirijan esfuerzos a vincular la educación secundaria al mundo del trabajo.

En este contexto, De Janvry *et al.* (2006) y Handa y Davis (2006) recomiendan con especial énfasis involucrar los programas de transferencias monetarias condicionadas en redes de seguridad social. En esta perspectiva, Cecchini y Martínez (2011) formulan la necesidad de articular esquemas de protección social que incluyan tres tipos de políticas sociales: los programas asistenciales no contributivos (transferencias monetarias, subsidios al consumo, etc.), las políticas de seguridad contributivas (pensiones, seguros y licencias) y las políticas de regulación del mercado laboral (formalización laboral, erradicación del trabajo infantil, etcétera).

Bajo esta perspectiva, estos esquemas de protección social demandan un conjunto de exigencias a los sistemas educativos, que deben ser atendidas para contribuir al éxito de esta nueva forma de comprender la protección social.

² Nota del autor: traducción propia.

El discurso de la igualdad de oportunidades

La igualdad de oportunidades es uno de los discursos más extendidos y aceptados sobre las formas posibles de alcanzar justicia social. Su principal y más cautivante argumento es que todos tenemos las mismas posibilidades de progresar en la vida y, por tanto, todos somos fundamentalmente iguales. Así, la igualdad de oportunidades se constituye en una forma directa de plasmar el ideal de igualdad de la Modernidad: el uso de la razón (Habermas, 2008).

[266]

En el análisis sobre la contribución de la igualdad de oportunidades en la construcción de justicia social resulta fundamental identificar las premisas que se hayan en las bases de este discurso; es decir, la convicción de que es posible moverse en el “espacio social” a partir de los esfuerzos individuales (Dubet, 2011); y que el talento, estimulado y desarrollado, es “premiado”, en el marco de un sistema meritocrático de ordenamiento social (Wallerstein, 2005).

El mecanismo con el que la igualdad de oportunidades aporta a la construcción de la justicia social opera primero identificando a quienes no tienen las oportunidades, que en todos los casos se trata de los grupos tradicionalmente excluidos, para luego implementar un paquete de estrategias que ofrezcan las oportunidades que los coloquen lo más preparados posibles en la línea de partida de la carrera por una vida mejor. A partir de allí, el nivel de éxito corresponde a las capacidades y el esfuerzo individual. Roemer (1998) afirmó que existen variables individuales como el esfuerzo, la predisposición para asumir riesgos, el trabajo duro y el talento que juegan un papel fundamental en la consecución de esa “vida mejor”. Sin embargo, este constructo se enfrentó a un conjunto de evidencias que determinaban que ambas premisas: el esfuerzo individual y el orden meritocrático coexistían con asuntos estructurales que limitaban el éxito prometido.

“En este modelo, la justicia ordena que los hijos de los obreros tengan el mismo derecho de convertirse en ejecutivos que los propios hijos de los ejecutivos, sin poner en cuestión la brecha que existe entre las posiciones [sociales] de los obreros y de los ejecutivos” (Dubet, 2011, pág. 12).

Uno de los aportes más importantes del polémico Informe Coleman (Coleman *et al.*, 1966) fue haber colocado en la discusión educativa el tema de la igualdad de oportunidades. Más allá de las críticas –muchas veces justificadas, sobre todo en lo relacionado a los asuntos metodológicos–, el Informe Coleman puso de manifiesto que la educación y la escuela no son espacios “asépticos”, pues la presencia de variables socioeconómicas y culturales jugaba un papel importante (aunque no determinante) en el éxito educativo.

Las razones expuestas por Bourdieu y Passeron (2001) durante la década de los años setenta sobre la participación de la escuela en la reproducción de los privilegios culturales –que luego se transformarían en los distintos *capitales* (Bourdieu, 2000)– son argumentos vigentes que juegan en contra de la igualdad de oportunidades. Resultaba, pues, que la educación para la justicia social requeriría, más allá de su sola existencia, acreditar el suficiente (y mejor) capital cultural; ese que permitiera distinguirse de entre los demás. La pregunta por si la educación y la escuela eran efectivamente factores de emancipación y promoción de las personas (Bourdieu y Passeron, 2003) se constituyó en un referente crítico que “contaminó” la asepsia educativa.

En 2007, la publicación de los resultados de la Encuesta de Cohesión Social en América Latina (ECOSOCIAL)³ reveló que el esfuerzo y el trabajo son los recursos más importantes para aspirar a una mejor calidad de vida. Junto a esta valoración de tipo más individual, el papel de la familia y lo comunitario es resaltado con igual importancia. Sin embargo, a pesar de esta percepción positiva, todavía subsiste en el imaginario de la población un pesimismo respecto de las posibilidades de que una persona pobre abandone esa condición. Si bien la meritocracia es resaltada, tal parece que persiste la idea de que en realidad las oportunidades no son iguales para todos. Existe, pues, una relación entre el origen social y el éxito en el sistema escolar, que se traduce en la posibilidad de conseguir un título que posibilite acceder a un mejor trabajo (Bourdieu, 2000).

³ La información está disponible en <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/42239/LCG2420e.pdf>>.

En un reciente reporte sobre la evaluación de uno de los más emblemáticos programas de igualdad de oportunidades educativas: el Programa de Becas de Oportunidades del Distrito de Columbia (OSP) en la capital de los Estados Unidos se concluye que este Programa logró que los estudiantes menos favorecidos cuenten con mejores recursos educativos a su disposición. Sin embargo, no fue posible asegurar que con ello se hubiera contribuido a instalar justicia social (Wolf, 2011). Para el caso latinoamericano, Morduchowicz (2003) constató que la igualdad de oportunidades en el acceso no eliminaba las disparidades iniciales.

[268]

No obstante, la educación se ha reafirmado como una de esas estrategias, sino la más importante, que más directamente aporta a que “todos” estemos en las mejores condiciones posibles en el momento de llegar a ese “partidor”. Así, la aparición de políticas compensatorias, programas de acción afirmativa, normas de erradicación del trabajo infantil, proyectos de educación para pueblos indígenas, estrategias de atención más universal y más temprana a los niños, fueron las más importantes apuestas de los Estados latinoamericanos para ofrecer dichas oportunidades.

François Dubet (2011) sostiene categóricamente que el problema de la igualdad de oportunidades en educación proviene de una paradoja del propio modelo. “Más se cree en la igualdad de oportunidades, más se confía a la escuela la abrumadora misión de realizar en cada nueva generación. Pero más se adhiere a esta utopía, más se piensa que las jerarquías escolares son justas y se deben sólo al mérito individual” (Dubet, 2011, pág. 84).

Resumendo, tanto los nuevos esquemas de protección social como los discursos sobre la igualdad de oportunidades demandan cambios a los sistemas educativos. Estas demandas, comprensibles o no en su concepción, modifican procesos asociados con las políticas educativas. Por un lado, se anula el “juego político” del diseño de políticas públicas (Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2011) y, por otro, se producen desencuentros entre la apropiación institucional y el comportamiento de los sujetos (Pearse, 2006).

En este contexto, ¿qué sucedió con el cambio educativo posterior a las reformas de los años noventa? ¿Acaso se quedaron atrapadas entre la dinámica de innovación y la permanencia, y el mercado? (Braslavsky y Cose, 1996).

Los intentos de reforma: la educación de los años 2000

El *shock* de los resultados de las reformas de los años noventa colocó en el centro mismo de las políticas educativas la necesidad de revisar las hipótesis de cambio de propuestas. El supuesto de más y mejores insumos, y cambios en la gestión para mejores productos finales, funcionó para el acceso y la cobertura, pero no produjo las mejoras esperadas en calidad y, menos aún, en equidad.

Las múltiples evaluaciones y balances realizados sobre las reformas de los años noventa en América Latina reconocen que los sistemas educativos se expandieron debido al mayor acceso, se produjeron cambios institucionales y de reorganización del sistema, se obtuvo información relevante como consecuencia de las evaluaciones estandarizadas y se diversificaron las estrategias de financiamiento y gestión del servicio educativo (Navarro, Carnoy y de Moura, 2000; Gajardo, 1999). Sin embargo, todos estos esfuerzos no lograron impactar en la calidad de los aprendizajes de los estudiantes (Navarro, 2007; OREALC-UNESCO, 2007).⁴

Junto con la evidencia de problemas de calidad de los resultados de los aprendizajes, las evaluaciones de las reformas mostraron la persistencia de desigualdades educativas (Gajardo, 2011). Se democratizó el sistema a la vez que se segregó la calidad (Poggi, 2010).

Según el reporte del Segundo Estudio Regional de Calidad Educativa (SERCE) producido por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), cuanto mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso (del país y las familias), menor es el rendimiento promedio de los estudiantes. A esta información, corroborada también en los informes elaborados por la OECD a partir de las pruebas PISA, se le suma evidencia que demuestra que en América Latina se exhiben profundas diferencias

⁴ Los resultados de las evaluaciones estandarizadas de rendimiento estudiantil pueden revisarse en <<http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment/second-regional-comparative-and-explanatory-study-serce/>> y en <<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results.htm>>.

entre los rendimientos de los estudiantes de quienes provienen de las zonas urbanas y de las rurales, y entre no indígenas e indígenas.

La magnitud de los resultados educativos exhibidos en la gran mayoría de los países de la región desencadenó una discusión a gran escala tanto sobre la teleología educativa como sobre la operatividad de los sistemas educativos. Por un lado, se puso énfasis, promovido por los propios organismos internacionales, en la necesidad de incluir en las prioridades educativas la enseñanza de las reglas básicas de la ciudadanía (Navarro, Carnoy y de Moura Castro, 2000) y reconocer aquello que Schwartzman y Cox (2009) llamaron el “doble carácter de la educación”; es decir, la responsabilidad práctica de los sistemas educativos (enfocarse en el mundo del trabajo) coexistiendo con la responsabilidad cultural (desarrollo de ciudadanía). Por otro, se requería diseñar programas que permitieran mejorar el desenvolvimiento diario de los sistemas (laies y Delich, 2009) y ahondar en las reformas de la gobernabilidad de los sistemas educativos (Tedesco, 2007).

[270]

En este contexto y con las lecciones aprendidas a costas, los Estados latinoamericanos iniciaron nuevos procesos de cambios educativos. Estos cambios, aunque menos estructurados que los realizados en los años noventa y con mayor heterogeneidad en su implementación, centraron las hipótesis de cambio en la agencia de los sujetos, la presencia del Estado y la adopción del enfoque de derechos como paradigma de calidad educativa.

La centralidad en los sujetos

En el año 2003, el profesor canadiense Michael Fullan llamó la atención sobre el papel marginal que los sujetos habían tenido en la reformas educativas. Docentes y directores, ambos actores desencadenantes del mejoramiento educativo, fueron reducidos a “consumidores” de un conjunto de productos elaborados fuera de su ámbito de trabajo, el aula, y por un restringido grupo de personas que pueden tomar decisiones cuyos resultados constituyen un asunto de interés público (Reimers y McGinn, 1997). Más aún, fueron considerados como parte de los insumos más importantes del sistema. Esta idea de retomar al docente como sujeto con acción

y capacidad de decisión supuso considerarlo como agente protagonista de la educación. Este protagonismo significó comprender a los docentes como profesionales provistos de un capital social y cultural que los convierta en sujetos sociales deliberantes y capaces de participar, reflexionando y dialogando, en los procesos de toma de decisiones tanto educativos como sociales (Robalino, 2005).

La centralidad en los sujetos se observó especialmente en tres procesos vinculados al ejercicio docente. En primer lugar, las políticas docentes en América Latina iniciaron un giro hacia el desarrollo profesional de los docentes, desplazando de la discusión central los temas de salario y capacitación. Con este giro, se buscó reconocer que no era suficiente mejorar la experticia técnica y las condiciones de trabajo de los docentes sin considerar la valoración social de la profesión. En otras palabras, sin considerar la función social que cumple la profesión entendida como el reconocimiento de la sociedad por el trabajo, a la vez que la responsabilidad que los propios docentes tienen en los resultados educativos (Evans, 2008).

En segundo lugar, la discusión sobre el desarrollo profesional de los docentes trajo consigo el interés por revisar, en algunos casos, y proponer, en otros, cuáles era los elementos que caracterizaban una buena práctica docente. Muchos países de la región emprendieron la elaboración de marcos de desempeño docente, más o menos complejos, más o menos consensuados. Con este trabajo quedaría definido con mayor claridad aquello que se esperaba de los docentes y, por tanto, aquello que se podía exigir y reconocer. El desempeño docente quedó definido, a grandes rasgos, como el conjunto de competencias técnicas, éticas y personales en interacción dinámica con estudiantes, colegas, autoridades y padres de familia.⁵

Finalmente, es posible identificar la centralidad en el sujeto docente en la manera como fueron modificándose las estrategias de capacitación. Los talleres masivos de formación continua, que en algunos casos incluían visitas a las aulas, fueron cediéndole el paso a formas más cercanas, interactivas e interpersonales de desarrollo

⁵ Sobre el tema puede revisarse Cuenca (2011), OECD (2009), Valdés (2004), Mcber (2000), Lombardi (1999), entre otros.

profesional, a partir de la instalación de programas de acompañamiento docente. Con este cambio, se espera partir del conocimiento del desempeño de los docentes para iniciar un proceso de reentrenamiento sobre la base de una práctica concreta (Montero, 2011).

El regreso al Estado

[272]

Sebastián Mazzuca (2012) sostiene que la evidencia de la fragilidad estructural de la seguridad frente al terrorismo internacional y la crisis del mercado de deudas en Estados Unidos y la Unión Europea fueron dos hechos desencadenantes en el nuevo protagonismo del Estado en la vida política y económica. “Desde comienzos del siglo veintiuno, el Estado ha sido revalorizado en casi todas sus variedades: como guardián de la defensa nacional, como fuente de orden internacional, como rescatista de crisis económicas en países ricos y como palanca de desarrollo en países pobres” (Mazzuca, 2012, pág. 548).

El regreso del Estado en el caso educativo se manifestó en dos sentidos: la intención de retomar la dimensión política de las políticas educativas y la apuesta por fortalecer (nuevamente) la escuela pública.

Las evaluaciones de las reformas sostenían que no había sido posible tomar decisiones sin el concurso del Estado. De hecho, la idea de convertir políticas en programas no lograron los objetivos propuestos (Pearse, 2006). El espacio ocupado por la tecnocracia para la definición de políticas mostró un mayor “orden” en el proceso del diseño e implementación de las políticas educativas. Sin embargo, las evaluaciones mostraron los límites de este modelo. Haber prescindido del Estado para desarrollar reformas no fue una decisión acertada (Iaeis y Delich, 2009). Las propuestas se orientaron entonces a recuperar la política como espacio de deliberación, sin reducirla a una aplicación procedimental de leyes universales (Gray, 2001).

Por otro lado, la apuesta de un Estado pequeño no involucrado en las reformas mostró sus limitaciones, particularmente en el crecimiento de la oferta privada de educación. La apuesta de los Estados

por liberalizar el servicio educativo bajo diversas fórmulas no trajo los resultados esperados. Recientes estudios sobre la efectividad de la educación privada identifican que no es posible establecer una correlación directa entre el tipo de gestión y el logro de aprendizajes. Los informes colombianos de Iregui, Melo y Ramos (2006) y de Núñez, Steiner, Cadena y Pardo (2002), como los estudios producidos en Chile por Bellei (2007) y Larrañaga (2004) y las reflexiones hechas por Robertson, Mundy, Verger y Menashy (2012) sobre la educación en Estados Unidos, coinciden en que la oferta privada no es más efectiva que la pública, y que los logros exhibidos son atribuibles más a condiciones económicas que a variables propiamente educativas.

Aun cuando la educación privada generaría externalidades positivas como las *network externalities* –que significa que el beneficio individual de la educación aumenta si hay más personas educadas– o las externalidades de productividad –que corresponde a que un mayor nivel educativo impacta en la mayor velocidad en el crecimiento– (González, 2002), la masificación de la oferta privada reproduciría desigualdades sociales (Cuenca, 2013; Gallego, 2004) y se asociaría a mayores niveles de segregación tanto de los estudiantes como de los resultados (Auguste y Valenzuela, 2004). Por ello, resulta fundamental acompañar la expansión de la iniciativa privada en educación con estrategias adecuadas de regulación de la calidad, y la promoción transparente de información y claridad de los fines públicos y sociales de la educación (Robertson y Verger, 2012).

[273]

El enfoque de derechos en la educación

Aun cuando el reconocimiento de la educación como derecho humano forme parte de las plataformas normativas nacionales desde mediados del siglo XX, en América Latina el discurso del derecho a la educación entra efectivamente en escena en los primeros años del siglo XXI, como producto de la operacionalización de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y resultado de las evaluaciones de la década de reformas emprendidas en la década anterior.

En efecto, la evidencia de una persistente desigualdad educativa en el mundo originó que en el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar (2000), los objetivos se agruparan en un marco de acción por los derechos de la educación, convirtiendo así este discurso en el eje central para el diseño y la implementación de las políticas educativas universales (UNESCO, 2000).

El sistema de derechos humanos es una plataforma normativa y un instrumento emblemático de la democracia liberal. Parte del hecho de que la dignidad humana es el fin supremo de las sociedades y de que, para defenderla, se necesita crear instituciones que aseguren su cumplimiento. Una de esas instituciones es precisamente el sistema educativo. Por ello, en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* se indica y delimita las características que debería tener la educación y en la *Declaración de los Derechos del Niño* se asegura que esta educación debería promover el derecho a la dignidad.

[274]

Con el reconocimiento de que la educación es un derecho humano y fundamental, y de que los derechos de la niñez son derechos superiores, el derecho a la educación abandonó el nivel de “derecho de tercera generación”, logrando que la exigencia de su cumplimiento fuera inmediata. En este marco, junto con determinar la importancia incuestionable de la educación, se puso en evidencia la necesidad de aplicar los mandatos. En tal sentido, el compromiso de cumplir con los objetivos del Foro de Dakar y de transformarlos en políticas públicas impulsó el diseño de dimensiones e indicadores que permitiesen dar seguimiento y controlar la promesa de respetar la educación como un derecho humano.

Katarina Tomasevski, primera ponente especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, fue quien emprendió el primer esfuerzo por concretizar la tarea de hacer “cumplible” el derecho a la educación. En su ya conocido esquema de las “4-A”, Tomasevski expuso que la asequibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad son dimensiones que deben aplicarse integralmente para poder calificar a alguna política educativa o plan nacional en el camino correcto hacia la puesta en práctica de la educación como un derecho humano.

Bajo el liderazgo de la Naciones Unidas y la UNESCO, se activó un movimiento planetario sobre el derecho a la educación como actividad política, pero también como marco de referencia alternativo a la orientación utilitarista de calidad educativa impuesta por las reformas tecnocráticas de los años noventa.

A principios de la década de los años ochenta, la noción de calidad irrumpió en el discurso educativo como producto de los buenos resultados que había logrado en los campos de los negocios y la administración. La carta de presentación con la cual la noción de calidad se instaló en las bases de las decisiones de las políticas educativas fue: su carácter ordenador en la identificación de aquello que está bien, así como de aquello que no lo está; su valor comparativo; y el “paquete tecnológico” que traía consigo y que incluía las formas “objetivas” para determinar (cuantificar) los niveles alcanzados de “eso que estaba bien”. Esta potente noción se instaló en las políticas públicas y en el imaginario social.

Emilio Gautier (2007) sostiene que la noción de calidad impulsada con las reformas tecnocráticas de los años noventa tiene en su núcleo ideas utilitaristas. Sobre la base de las reflexiones que Martha Nussbaum (1997) hace sobre el utilitarismo, Gautier afirma que los problemas principales de la “calidad educativa utilitarista” son que, por un lado, los componentes básicos del utilitarismo: conmensurabilidad, adición, maximización y preferencias exógenas adquieren rango normativo dentro de los sistemas educativos; y, por otro lado, que un modelo de educación de calidad debe promover que los seres humanos actuemos racionalmente ante los desafíos y las decisiones de la vida.

Recapitulando, los cambios educativos descritos se han constituido en esfuerzos aislados que en la mayoría de los países de la región luchan aún por consolidarse. En la región, en aquellos países considerados de “ingreso medio y alto”, el interés del Estado por fortalecer la escuela pública no ha logrado revertir el acelerado avance de la oferta privada y la “tecnocracia” continúa en varios países latinoamericanos siendo la única base de las decisiones de política educativa. En el campo docente se han logrado instalar discursos más alentadores respecto de la profesión docente, pero la situación del magisterio latinoamericano continúa siendo precaria en

relación con otras profesiones. Finalmente, la compacta plataforma normativa sobre el derecho a la educación, así como los compromisos y esfuerzos por aplicar dicho marco, parecen no alcanzar, a pesar de los instrumentos diseñados con el fin de vigilar el cumplimiento del derecho a la educación en las políticas públicas. Menos aún se ha logrado desplazar la idea de calidad utilitarista por la de calidad en el marco del enfoque de derechos. Todo parece indicar que todos estos cambios no han logrado conformarse en el *corpus* de las reformas debido a la heterogeneidad con las que se han implementado los cambios.

El enfoque de derechos no constituyó un discurso lo suficientemente potente que genere cambios en el imaginario social. La incorporación del enfoque del derecho a la educación en las políticas educativas no es un proceso inmediato ni propio de los contextos democráticos.

[276]

Retos para el Estado, retos para los sistemas educativos: reflexiones finales

La pregunta central de este documento fue si existen o no vínculos entre las nuevas políticas sociales y las reformas educativas. Tanto las políticas sociales focalizadas como las reformas educativas parecieran necesitarse unas de otras bajo estos nuevos esquemas de protección social y bajo las nuevas apuestas de teleología educativa. Los programas de transferencias monetarias condicionadas requieren de sólidas políticas educativas que garanticen la formación de capital humano que permita a las familias pobres escapar de la pobreza. Por otro lado, las reformas educativas basadas en la equidad descansan en estas políticas específicas que, de algún modo, aportan en las mejores condiciones de salud y nutrición con las que los estudiantes ingresan a los sistemas educativos.

Sin embargo, a pesar de las aparentes necesidades de vincularse entre sí para lograr los propios objetivos de bienestar y reducción de las desigualdades, los caminos seguidos por ambas políticas parecen recorrerse de forma paralela en varios sentidos.

Un primer elemento que incide en esta distancia entre políticas se da en el plano conceptual. Mientras que las políticas focalizadas

han instalado nuevas formas de entender la protección del Estado hacia las poblaciones, las políticas educativas han intentado emprender cambios. Como ejemplo, la pregunta que se hace Claudia Robles (2013) sobre si las políticas sociales focalizadas desarrollan efectivamente ciudadanía plena como si lo buscan (o deberían buscar) las políticas educativas, resulta válida y necesaria de analizar.

En segundo lugar, la manera con la que los programas de transferencias condicionadas llegan a la ciudadanía difiere de la tradición de las políticas educativas en las que el Estado se manifiesta a través de la educación misma. Existe una tensión producida por la manera como las políticas sociales focalizadas son capaces de funcionar “sin instituciones”, bajo un esquema “G2P” (*government to person*) en relación con las políticas educativas universales que organizan su tradición y sus acciones en las instituciones. ¿Es posible implementar políticas sociales al margen de los canales tradicionales de la administración y la política? (Lora, 2007).

En tal sentido, ¿qué desafíos enfrentan el Estado y los sistemas educativos?

Regreso del Estado, pero con liderazgo

El esquema elaborado por Mazzuca (2012) para comprender el Estado distingue la capacidad coercitiva asociada al concepto de Estado del régimen político –es decir, el marco institucional de normas, procedimientos, formas de ejercicio del poder que regulan la acción de un gobierno– del gobierno –entendido como la aplicación de procedimientos, caracterizado por la presencia de actores políticos que ejercen poder– y, finalmente, de la administración pública, que constituye simultáneamente un conjunto de normas y procedimientos de gestión, como los sujetos que la realizan.

Así, funciones de coerción, soberanía, legitimidad y capacidad del Estado, se despliegan a través de la capacidad coercitiva, las instituciones de acceso y los sistemas y normas de gestión pública, a través de actores políticos y técnicos con agencia.

En tal sentido, en este contexto de “regreso del Estado”, de auge de las políticas de protección social focalizadas y de nuevas demandas para la educación, el Estado como *stock* de recursos

tendría que desarrollar su legitimidad en función al compromiso de, sin renunciar a la igualdad de oportunidades, promover acciones para asegurar en buena medida igualdad de resultados o posiciones. La igualdad de oportunidades en educación no se trata solo de un problema de implementación (Reimers, 2002). Se trata del reconocimiento de los límites y las posibilidades que tiene esta igualdad de tener éxito en sociedades desiguales como las latinoamericanas. En la misma línea, tanto gobiernos como administración debieran fortalecer sus capacidades y autonomía a partir de estrategias de liderazgo del sector y de fortalecimiento de la burocracia.

Tiempo de reformas

[278]

El nuevo “siglo educativo” fue asumido con entusiasmo, pero sin reformas estructurales. Los logros exhibidos por las políticas focalizadas en el marco de nuevos esquemas de protección social han puesto en evidencia algunas de las debilidades de los sistemas y políticas educativas. Estas no han logrado, por un lado, insertarse en los discursos de cambio impulsadas por los programas de transferencias condicionadas y, por otro, no han construido un discurso alrededor del derecho a la educación que sustituya la noción utilitarista de calidad instalada en el imaginario social y de las políticas sociales. Queda pendiente, tal como lo sostiene Abramovich (2006), que el encuentro entre el desarrollo, la educación y el derecho será posible de lograr en la medida en que el Estado tome la decisión de cambiar la lógica de la formulación de ciertas políticas y sus niveles de universalidad, transparencia y fiscalización.

Específicamente, la cultura educativa sigue defendiendo, con razón, la idea de que los resultados se observarán en el mediano y largo plazo, apelando a la complejidad de la tarea encomendada. No obstante, la demostración de resultados a corto plazo, como los mostrados por las políticas sociales, interpela a los sistemas educativos. En ello, resulta fundamental atender estos dos horizontes temporales y, sin renunciar a los cambios estructurales que produce la educación, mostrar que es posible mejorar en coyunturas específicas.

La búsqueda de intersectorialidad en el sector de educación es una tarea pendiente. A pesar de algunos esfuerzos, no ha sido posible que las reformas educativas integren y se integren a iniciativas de cambio provenientes de otros sectores, incluso a aquellos pertenecientes al “gran sector social”, como salud y bienestar social. Pero, junto con ello, se dificulta aún más buscar ejercicios intersectoriales a gran escala. En los programas de transferencias condicionadas es posible encontrar en el nivel local cierto tipo de coordinaciones entre escuelas y puestos de salud. No obstante, cuando esta coordinación debe realizarse a nivel sectorial, el asunto se torna más difícil.

Una coincidencia se muestra ineludible. La urgencia de atender las desigualdades sociales en contextos de crecimiento. Si es un acuerdo buscar desarrollo y justicia social, la educación parece ser la llamada a liderar estos procesos.

[279]

Referencias bibliográficas

- Auguste, S. y J. P. Valenzuela (2004), *Do Students Benefit from School Competition? The Chilean Experiencia* (Tesis de grado), Michigan, University of Michigan.
- Bellei, C. (2007), “Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia”, *Revista Pensamiento Educativo*, 40 (1), 1 - 21.
- Bourdieu, P. (2000), *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus.
- Bourdieu, P. y J. C. Passeron (2003), *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- ____ (2001), *Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Madrid, Editorial Popular.
- Braslavsky, Cecilia y Gustavo Cosse (1996), *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, Santiago de Chile, PREAL.

- Britto, T. (2004), *Conditional cash transfers: why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America?*, The Hague, Institute of Social Studies.
- Burki, S. y S. Edwards (1996), *Dismantling the Populate State in Latinamerica*, Washington D. C., World Bank.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- CEPAL (2010a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010. Impacto distributivo de las políticas públicas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- CEPAL (2010b), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina.
- Coleman, J. S., E. Q. Campbell, C. J. Hobson, F. McPartland, A. M. Mood y F. D. Weinfeld (1966), *Equality of educational opportunity*, Washington D.C., US Government Printing Office.
- Cotler, J. (2011). "Las desigualdades en el Perú. Introducción", en J. Cotler y R. Cuenca (eds.), *Las desigualdades en el Perú: balances críticos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Cuenca, R. (2013), "La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿Una institución en extinción?", *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 5, págs. 73-98.
- (2011), "Discursos y nociones sobre el desempeño docente. Diálogos con maestros", en Consejo Nacional de Educación (ed.), *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa*, Lima, Consejo Nacional de Educación y Fundación SM.
- Cunill, N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*, Ca-

- racas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- De Janvry, A., E. Sadoulet, P. Solomon y R. Vakis (2006), *Uninsured risk and asset protection: Can conditional cash transfer programs serve as safety nets?*, Washington D.C., the World Bank.
- Dubet, F. (2011), *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Evans, L. (2008), "Professionalism, Professionalism and the Development of Education Professionals", *British Journal of Educational Studies*, 56 (1), págs. 20-38.
- Fitoussi, J. P., y P. Rosanvallon (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Fraser, N. (2008), *Escalas de justicia*, Barcelona, Herder.
- Fullan, M. (2003), *Change Forces with a Vengeance*, London, Routledge Falmer Press.
- Gajardo, M. (2011), "La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar?", en, A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, Madrid, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Gajardo, M. (1999), *Reformas educativas en América latina. Balance de una década*, Santiago de Chile, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.
- Gallego, F. (2004), "School Choice, Incentives, and Academic Outcomes: Evidence from Chile", *Research Papers in Economics*. Recuperado el 28 de octubre de 2013 de <<http://repec.org/esLATOM4/up.17368.1080314323.pdf>>.
- Gautier, E. (2007), "Educación de Calidad. Comentarios a la Nueva Propuesta de OREALC/UNESCO", *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5 (3), págs. 29-35.

- González, P. (2002), "Las lecciones de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación", en L. Wolf, P. González y J. C. Navarro (eds.), *Educación privada y política pública en América Latina*, Santiago de Chile, PREAL - Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gray, J. (2001), *Las dos caras del liberalismo. Una nueva interpretación de la tolerancia liberal*, Barcelona, Paidós.
- Green, D. (1997), *La revolución silenciosa: El auge de la economía de mercado en América Latina*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Habermas, J. (2008), *El discurso filosófico de la modernidad*, Buenos Aires, Katz Editores.
- Höffe, O. (2003), *Justicia política*, Barcelona, Paidós Ibérica y Editorial Paidós.
- laies, G. y A. Delich (2009), "Sistemas educativos y cohesión social: la reconstrucción de 'lo común' en los Estados nacionales del siglo XXI", en S. Schwartzman y C. Cox (eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, Uqbar Editores / Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Iregui, A. M., L. Melo y J. Ramos (2007), "Análisis de eficiencia de la educación en Colombia", *Revista Económica del Rosario*, 10 (1), págs. 21-41.
- Krawczyk, N. (2002), "La reforma educativa en América Latina desde la perspectiva de los organismos multilaterales", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 7 (16), págs. 627-663.
- Larrañaga, O. (2004), *Competencia y participación privada: la experiencia chilena en educación*, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Lombardi, G. (1999), "La formación docente continua. Apuntes para la transición", Instituto Municipal de Educación Superior de Formación Docente (CAPACYT), Municipalidad Tres de Febrero, Buenos Aires. Recuperado el 26/10/06 en <<http://www.capacyt.edu.ar>>.

- López-Calva, L. F. y N. Lustig (2010), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Harrisonburg, Brookings Institution Press.
- Lora, E. (2007), "La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa", en E. Lora (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol ediciones.
- Lustig, N. (2011), *América Latina: ¿menos desigual?*, Recuperado de <<http://www.nexos.com.mx>>.
- Martinic, S. (2001), "Conflictos políticos e interacciones comunicativas en las reformas educativas en América Latina", *Revista Iberoamericana de Educación*, 27, págs.17-33.
- Mazucca, S. (2012), "Legitimidad, autonomía y capacidad. Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado", *Revista de ciencia política*, 32, 3, págs. 545-560.
- Mcber, H. (2000), *Research into Teacher Effectiveness: A Model of Teacher Effectiveness*, London, Department for Education and Employment.
- Montero, C. (2011), "Estudio sobre acompañamiento pedagógico. Experiencias, orientaciones y temas pendientes", en Consejo Nacional de Educación (ed.), *Hacia una propuesta de criterios de buen desempeño docente. Estudios que aportan a la reflexión, al diálogo y a la construcción concertada de una política educativa*, Lima, Consejo Nacional de Educación y Fundación SM.
- Morduchowicz, A. (2003), *Discursos de economía de la educación*, Buenos Aires, Losada.
- Navarro, J. C. (2007), Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas, en E. Lora (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Bogotá, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol ediciones.

- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, J., R. Steiner, X. Cadena y R. Pardo (2002), *¿Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia?*, Bogotá, Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación.
- Nussbaum, M. (2002), *Las mujeres y el desarrollo humano*, Barcelona, Herder.
- (1997), *Justicia poética*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- OECD (2001), *Docentes para las escuelas del mañana. Análisis de los indicadores educativos mundiales*, París, OECD e Instituto de Estadísticas de la UNESCO.
- Offe, C. (1990), *Contradicciones del Estado de bienestar*, México D.F., Alianza editorial.
- OREALC-UNESCO (2007), *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.
- Oszlak, O. (1999), "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado", *Nueva Sociedad*, 160, págs. 81-100.
- Payne, M. (1999), "Instituciones políticas e instituciones económicas: nueva visión sobre las relaciones entre el Estado y el mercado", *Reforma y Democracia*, 13, págs. 117-140.
- Pearse, A. (2006), "Problemas estructurales de sistemas educativos en América Latina", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXVI (3-4), págs. 319-350.
- Pierson, P. (2006), "Sobrellevando la austeridad permanente. Restructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas", *Zona abierta*, 114/115, págs. 43-120.

- Poggi, M. (2010), "Radiografía de la educación en América Latina. Desafíos para las políticas educativas", *Pensamiento iberoamericano*, 7, págs. 3-26.
- Reimers, F. (1997), "Tres paradojas educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para Impulsar las oportunidades educativas", *Revista Iberoamericana de Educación*, 29, págs. 131-155.
- Reimers, F. y N. McGinn (2000), *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*, México D.F., Centro de Estudios Educativos.
- Robalino, M. (2005), "¿Actor o protagonista? Dilemas y responsabilidades sociales de la profesión docente", *Revista PRELAC*, 1, págs. 7-23.
- Robertson, S., K. Mundy, A. Verger y F. Menashy (2012), "An introduction to public private partnerships and education governance", en S. Robertson, K. Mundy, A. Verger y F. Mesashy (eds.), *Private public partnerships in education. New actors and modes of governance in a globalizing world*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- Robertson, S. y A. Verger (2012), "Governing education through public private partnerships", en S. Robertson, K. Mundy, A. Verger y F. Mesashy (eds.), *Private public partnerships in education. New actors and modes of governance in a globalizing world*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
- Robles, C. (2013), "La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro", en C. Robles, A. Calero, C. Danani, J. Boltvinik, C. Almeida, C. Cardoso, M. I. Costa, I. Martínez, R. M. Voghon, Á. Peña, P. Yanes y M. Bosch, *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Roemer, J. (1998), *Equality of opportunity*, Cambridge, Harvard University Press.

- Scartascini, C., P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (2011), "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas", en C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (eds.), *El juego político en América Latina: ¿cómo se deciden las políticas públicas?*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schwartzman, S. y C. Cox (2009), "Introducción. Las agendas pendientes de la educación", en S. Schwartzman, y C. Cox (eds.), *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*, Santiago de Chile, Uqbar Editores / Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Stampini, M. y L. Tornarolli (2012), *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: Did they go too far?*, Washington D.C., Inter-American Development Bank.
- Tedesco, J. C. (2007), "Los temas de la agenda sobre gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina", *Pensamiento Educativo*, 40, (1), págs. 87-102.
- Tomasevski, K. (2001), *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*, Lund, Raoul Wallenberg Institute.
- UNESCO (2000), *Marco de Acción de Dakar. Educación para todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, UNESCO, París.
- UNRISD (2010), *Combating poverty and inequality: structural change, social policy and politics*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- Valdés, H. (2004), *El desempeño del maestro y su evaluación*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación.
- Wallerstein, I. (2005), *Las incertidumbres del saber*, Barcelona, Gedisa.
- Wolf, P. (2011), *¿Promueven la justicia social los vouchers escolares? Estudio de caso en Washington, D.C.*, Santiago de Chile, PREAL.