

Hacia un análisis comparado de la educación en China y los países del Cono Sur

Jason Beech, Universidad de San Andrés
Daniel Brailovsky, Universidad de San Andrés

Introducción

Este texto presenta un trabajo exploratorio que aborda la comparación de los sistemas educativos de los países del Cono Sur con el de China. La importancia de elaborar un análisis comparado de los sistemas educativos de China y de los países del Cono Sur radica al menos en tres aspectos.

En primer lugar, desde un punto de vista académico, se trata de un trabajo novedoso que colaboraría a subsanar una 'laguna' que existe en la actualidad, ya que no hay trabajos que comparen estos dos universos¹. Se trata de dos regiones del mundo con desarrollos históricos y culturales muy diferentes, por lo que sería de sumo interés comparar cómo impactó la difusión internacional de la escolarización (Meyer y Ramirez, 2000) y ciertos "discursos pedagógicos globales" (Beech, 2005) en cada una de estas regiones.

En segundo lugar, desde una perspectiva política, el trabajo podría colaborar a tener un mapa de situación acerca de cuánto han avanzado cada uno de los países incluidos en el estudio en el logro de ciertos objetivos básicos establecidos en la iniciativa de Educación Para Todos (escolarización, alfabetización, equidad en el acceso al conocimiento, etc). En este sentido podría avanzarse en un análisis del tipo de políticas implementadas en cada uno de los países. Como dijera Michael Sadler, uno de los fundadores de la Educación Comparada: no se puede transferir en forma lineal una solución de un contexto cultural a otro, pero el estudio de los sistemas educativos extranjeros nos ayudará a entender mejor nuestro propio sistema educativo y a reflexionar acerca de posibles caminos que tal vez no se nos hubieran ocurrido si no conociéramos la experiencia del otro.

Finalmente, en un sentido más cultural, avanzar en una comparación entre los países del Cono Sur y China puede colaborar a generar un mayor entendimiento entre dos culturas lejanas. En este sentido, la comparación sirve para aprender *del* otro, pero también *acerca* del otro (y sus maneras de proveer, financiar y regular la educación).

Complejidad

Tomar a China y a los países del Cono Sur como unidades de análisis es una tarea compleja debido a las grandes diferencias culturales entre estos dos universos, pero especialmente debido a la diversidad que existe en los sistemas educativos dentro de China y del Cono Sur. En el caso de los países del Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Bolivia y Paraguay) cada uno tiene un sistema propio con características diferentes, problemas específicos, distintos sistemas políticos, etc.

¹ Hacemos esta afirmación en base a una búsqueda bibliográfica en algunas de las principales bases de datos en educación.

Incluso dentro de estos países existen enormes diferencias regionales (más notorio en los casos de países federales como Argentina y Brasil) que hacen difícil que se pueda hablar de un "sistema educativo" argentino o brasilero.

En cuanto a China, en su famoso trabajo de los 80 acerca de la educación en este país, Edmund King (1984) se preguntaba si "¿China es comparable?", sugiriendo que se trata de una civilización, más que de un país o una nación, dada la diversidad que existe entre regiones y ciertas culturas locales. Por ejemplo, en la reforma educativa que se inició en China en 1985 se estableció la meta de lograr una educación obligatoria de 9 años, para lo cual se dividió al país en áreas que entraban en tres categorías: las ciudades y las áreas económicamente desarrolladas, los pueblos y ciudades pequeñas semi-desarrollados económicamente y, la tercer categoría la constituían las áreas sub-desarrolladas en las que, en esa época, residía un cuarto de la población total del país (Cheng, 1986). Dada la diversidad de la situación inicial en cada una de estas áreas se establecieron plazos muy variados para el cumplimiento del objetivo mencionado.

En definitiva, dada la complejidad de la tarea en este primer trabajo nos proponemos sistematizar y analizar la información referente a los sistemas educativos de cada una de las regiones a comparar (China y Cono Sur), para luego poder esbozar algunas ideas acerca del propio sentido de la comparación y de las áreas específicas en las que se podría avanzar en la comparación. Para ello hemos dividido el texto en tres grandes secciones. En la primera se describen los sistemas educativos del Cono Sur, en la segunda el de China y en la tercera se comparan ambos universos y se ofrecen algunas reflexiones acerca de algunos temas interesantes que surgen y que valdría la pena investigar en más profundidad en próximos trabajos.

Antes de comenzar el análisis es importante dejar sentado que como todo estudio comparado, éste texto surge desde una perspectiva específica. Como especialistas en educación argentinos, la educación en China representa para nosotros un tema distante al que en principio nos acercamos con curiosidad y admiración. La educación en el Cono Sur, en cambio, es para nosotros un escenario familiar que, aunque no deje de sorprendernos y fascinarnos, nos ha permitido avanzar en forma fluida, dando por sentadas algunas afirmaciones. En ambos casos, entonces, hemos procurado salvar estos sesgos, desmitificando el conocimiento del sistema educativo chino y procurando no dar por sentados aspectos esenciales de la educación latinoamericana, pero de todos modos nuestra perspectiva está presente en el texto y probablemente sea evidente para el lector.

Cono Sur

Descripción general y conformación de los sistemas educativos en la región

El Cono Sur constituye un objeto de estudio complejo ya que está conformado por seis países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) que tienen ciertos aspectos en común, pero también muchas diferencias, como se dijo, y sistemas educativos que han sido moldados por estas similitudes y particularidades.

El territorio del Cono Sur fue colonizado por los reinos de España y Portugal (en el caso del actual Brasil) alrededor del 1500 y obtuvieron sus independencias en el Siglo XIX. Una fuerte tradición Católica se instaló en el período colonial y es aún muy visible. En términos políticos, el republicanismo francés fue muy influyente, especialmente en los movimientos independentistas. Las diferencias económicas entre estos países son marcadas y, también las diferencias al interior de estos países ya que América Latina (región que incluye al Cono Sur) es la región de mayores inequidades del mundo en términos de distribución de la riqueza.

En cuanto a la cultura, el Cono Sur es una zona de enormes mezclas étnicas y culturales lo que contribuye a la riqueza cultural de la región. Las grandes masas inmigratorias de Europa (y en menor medida también de Medio Oriente) se concentraron especialmente en Argentina, Uruguay, Chile y el sur de Brasil, país que también recibió una importante inmigración de Japón. Mientras tanto en Bolivia y Paraguay predomina la población de las culturas originarias de América y la influencia africana se hace sentir especialmente en Brasil y en Uruguay.

En la época colonial las escuelas fueron conceptualizadas como instituciones orientadas a promover la "civilización" de la población indígena a través de la difusión de la cultura europea y la doctrina cristiana. Hubo un evento decisivo en la historia del continente americano que definió la base filosófica de esta visión de la educación. Desde el "descubrimiento" de estas tierras por los europeos, los teólogos de ese continente debatieron acerca de la naturaleza de los habitantes de América. El debate finalizó en 1537 cuando el Papa Pablo III declaró que las poblaciones originarias de América tenían alma, eran seres humanos y, por lo tanto, no podían ser esclavizados. Eso también implicaba que eran dignos de ser convertidos al Cristianismo y, por supuesto, que sus propias culturas y formas de vida debían ser abandonadas, ya que los europeos veían a las culturas indígenas de América como inferiores. Varias órdenes religiosas se ocuparon de la gesta civilizadora, siendo los Jesuitas los más influyentes. Otra consecuencia cultural importante de la decisión del Papa fue la gran cantidad de africanos que fueron llevados a América como esclavos. De esta manera, la influencia de las culturas africanas agregó otro componente a la conformación de la cultura en Latinoamérica y en el Cono Sur.

Con la independencia, los líderes de los movimientos patrióticos vieron en el método Lancasteriano una gran oportunidad para difundir la educación en la región, por lo que se crearon ese tipo de escuelas en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, aunque no duraron mucho tiempo. A medida que los estados-nación comenzaban a consolidarse en el Siglo XIX se fundaron en la región sistemas educativos modernos sobre la base de las influencias del Positivismo y del sistema educativo francés. Así, el enciclopedismo dominó los sistemas educativos de la región. Desde esa perspectiva se entendía que todo el conocimiento disponible era codificable y transmisible, por lo que era factible y deseable enseñar en el sistema educativo "todo a todos". Un ejemplo de esta visión puede encontrarse en los planes de estudio para el secundario

en la región que suelen incluir entre 12 y 14 materias. Por lo tanto, en el Cono Sur la influencia europea fue fundamental en la constitución de la educación formal desde el Siglo XVI, mientras que poco se rescató en el sistema formal de las culturas originarias.

Conformados entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, entonces, los sistemas educativos de la región se organizaron alrededor de proclamas a la vez igualadoras y homogeneizantes que perseguían la finalidad de constituir y consolidar los Estados nacionales. La *gratuidad*, la *obligatoriedad* y la *laicidad* se destacaron históricamente como hitos fundamentales en la historia de los sistemas educativos, aunque adquirieran diferentes formas de implementación en cada país.

Como señala Reimers,

“la creación del Estado Docente representa una poderosa idea pública que animó una efectiva coalición de intereses durante el siglo XX que incluyó a los nuevos industriales, los políticos liberales, las nuevas clases medias emergentes con la creciente urbanización. Estos procesos en apoyo a la expansión del acceso están ilustrados en Argentina, Chile y Uruguay a comienzos del siglo XX, donde exitosas economías orientadas a la exportación, creciente urbanización, grandes flujos migratorios crean las condiciones que asignan al proyecto de una escuela primaria universal un propósito político fundamental, la creación de una identidad nacional y moderna (Reimers, 2002:5)

La afirmación, que atañe a estos tres países, ilustra con claridad la fuerte relación que se estableció entre educación, economía y política. La educación escolarizada en el sur de América, fue concebida en base a modelos Europeos que habían funcionado con éxito en Estados Unidos, y que fueron desarrollados localmente por reconocidos pedagogos nacionales, hoy devenidos próceres.

Dentro del conjunto de problemas regionales vinculados a la provisión del bien educativo, y aunque no se vaya a desarrollar aquí en forma exhaustiva, el asunto de las históricas disputas que en varios países se sostuvo entre la Iglesia Católica y el Estado por el control de la educación fueron fundamentales para configurar el formato que tomaría la educación en estos países. En estas confrontaciones la Iglesia aparece como iniciadora de las actividades educativas en América y el Estado va tomando paulatino control de las mismas, desplazando en mayor o menor medida – y mediante diferentes estrategias, dependiendo del país – al clero. En la dimensión curricular pueden apreciarse consecuencias de esta disputa. La cuestión de la educación moral, por ejemplo, se debatió entre los principios del cristianismo y la conversión, para basarse luego en la formación cívica.

Los sistemas educativos de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile, en efecto, dan cuenta a la vez de esta homogeneidad de influencias y de procesos políticos y culturales, pero también debe tenerse en cuenta que éstos se concretaron de maneras muy diferentes en cada uno de los países que aquí se analiza. En ese sentido, en términos de la historia de sus sistemas educativos, pueden clasificarse a los países del Cono Sur en dos grandes categorías: por un lado Argentina, Uruguay y Chile constituyen casos de sistemas educativos conformados y consolidados en forma relativamente temprana, que para la primera mitad del Siglo XX ya habían conseguido incluir a la gran mayoría de la población en edad escolar en la escuela primaria obligatoria. Mientras tanto, en los casos de Bolivia, Paraguay y Brasil, aunque los comienzos de los sistemas educativos se dieron en simultáneo con los de

los otros países, el desarrollo de los mismos y su consolidación cuantitativa se dio en forma mucho más lenta. Estas diferencias no serán aquí analizadas en profundidad, pero sí tenidas en cuenta a la hora de interpretar los datos cuantitativos que expresan los resultados de cada sistema.

Políticas, prioridades políticas y grandes reformas en los últimos años

Una foto actual de los sistemas del Cono Sur demanda tanto un conocimiento general sobre las características de su evolución, como sobre el impacto de sus reformas recientes. No es posible, por ejemplo, comprender el sentido profundo de los problemas de desigualdad sin analizarlos en su dimensión étnica-racial, que a su vez se incrusta en largas tradiciones respecto de los procesos migratorios, desde sus comienzos como verdaderas políticas de Estado a fines del siglo XX hasta sus expresiones actuales, marcadas por la proliferación de nuevas marcas de identidad y un emergente paradigma de diversidad cultural. La misma cuestión reconoce arraigo en las largas tradiciones y en las políticas recientes, y entre éstas últimas debe señalarse muy especialmente la trascendencia del conjunto de reformas que tuvieron lugar en toda América Latina desde fines de los años 80' hasta mediados de los 90'.

Estos años - en lo político coincidentes con el afianzamiento de los gobiernos democráticos post-dictatoriales, económicamente escenario de un giro hacia políticas post-benefactoras y marcados además por un aumento importante de la pobreza y las desigualdades sociales - representaron para toda la región un período de reformas y de revisión de definiciones acerca de puntos centrales del funcionamiento de los sistemas, tanto a un nivel curricular - en el que las reformas fueron muy profundas - como a nivel de la legislación general, la estructura de niveles de enseñanza, la evaluación de la calidad y la formación de los docentes. Un documento de UNESCO ilustra el conjunto de reformas recientes al nivel regional afirmando que pese a la diversidad de los énfasis y logros alcanzados en los distintos países, "se trató de uno de los movimientos más ambiciosos y comprensivos de revisión de los contenidos escolares desde la instauración de los sistemas educativos hacia fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX". Tal es la magnitud de las reformas de los años 90'.

La lógica detrás de estos intentos de cambio estructurales era que estos sistemas habían sido construidos para las sociedades del Siglo XIX y principios del Siglo XX y que debían ser adaptados a las nuevas condiciones sociales - la globalización, la era de la información y las sociedades del conocimiento (Beech, 2007)

Entre las medidas que caracterizaron estos procesos se destacó la extensión de los años de escolaridad obligatoria, muchas veces acompañada de una modificación en la estructura de los niveles educativos.

En Argentina, la reforma fue fuertemente identificada a la nueva legislación (Ley Federal de Educación, 1993) que contaba con antecedentes de otras leyes que habían ido descentralizando el sistema y transfiriendo competencias a las provincias. Esta ley promovió el paso de una organización de niveles de enseñanza dividida en escuelas primarias (de 7 años) y secundarias (de 5 años), a un trayecto de Educación General Básica (EGB) de 9 años de duración, seguido de una educación media de tres años (Polimodal). Como en otros países de la región, se hizo

obligatoria la última sección de Nivel Inicial², quedando como obligatorio un tramo de 10 años de escolaridad. En el ámbito curricular, los *Contenidos Básicos Comunes* constituyeron una base esencial de contenidos sobre los que cada jurisdicción debía diseñar sus documentos curriculares, dando cuenta, mediante oportunos ajustes, de las peculiaridades locales. En el contexto de las discusiones acerca de los mínimos comunes, los contenidos locales y la tensión entre igualdad y diversidad, una década más tarde se confeccionarían los llamados *Núcleos de Aprendizajes Prioritarios*.

Así, la estructura del sistema educativo argentino está integrada por

- Educación inicial (compuesto de los ciclos de Jardín Maternal, para niños de 45 días a dos años de edad, y el Jardín de Infantes, para niños de 3 a 5 años de edad, en la que es obligatorio el último año)
- Educación General Básica o Educación Primaria, obligatoria, de 9 años de duración a partir de los 6 años de edad, organizada en ciclos (como luego se verá, coexisten diversas estructuras de educación básica)
- Educación Polimodal, después del cumplimiento de la Educación General Básica, impartida por instituciones específicas, y de 3 años de duración como mínimo.
- Educación Superior, profesional y académica de grado, luego de cumplida la Educación Polimodal; de duración determinada por las modalidades de cada carrera.
- Educación Cuaternaria.

Esta estructura de niveles, sancionada en 1994 por la Ley Federal de Educación en reemplazo de la vieja organización de niveles primario y secundario (de 7 y 5 años de duración respectivamente), sin embargo, fue muy desigualmente aplicada en las diferentes jurisdicciones, y la nueva Ley de Educación Nacional (2006) restituye en parte la vieja estructura, aunque conservando la ampliación de la obligatoriedad.

El sistema educativo, entonces, se constituye por el conjunto de servicios provistos por las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, e incluye a las entidades de gestión privada reconocidas. Se habla de escuelas públicas “de gestión pública y de gestión privada”, sujetas estas últimas al reconocimiento y supervisión de las autoridades oficiales. Se otorga derecho a prestar estos servicios “a la Iglesia Católica y demás confesiones religiosas inscritas en el Registro Nacional de Cultos; a las sociedades, asociaciones, fundaciones y empresas con personería jurídica y a las personas de existencia visible” (OEI, 2007)

Bolivia transitó una reforma educativa amparada legalmente en la llamada Ley de Reforma Educativa (1994), que estructuró la educación básica en un tramo de 8 años y un trayecto de 4 años no alcanzado por la obligatoriedad. Para este segundo ciclo, se reconocen distintas modalidades. Es muy fuerte y característico de la educación boliviana el enfoque interlingüístico e intercultural. En los fundamentos de la reforma se enuncia siempre expresamente: “mejorar la calidad, pertinencia, acceso y permanencia a una educación equitativa e intercultural que mejore los niveles de vida, fortalezca el desarrollo de una democracia participativa y aumente las capacidades productivas y competitivas de los bolivianos y bolivianas” (Ministerio de Educación de Bolivia, 2003:7)

² Debe señalarse, sin embargo, que la obligatoriedad en este nivel de enseñanza no se define del mismo modo que en las tradicionales proclamas de obligatoriedad escolar que estelarizaron los discursos educativos desde fines del siglo XIX. Se trata, en cambio, de una obligatoriedad por parte del estado de ofrecer un servicio, antes que de las familias de asegurar la concurrencia de los niños a las instituciones.

Los niveles del Sistema Educativo boliviano son:

- Educación Preescolar o Inicial.
- Educación Primaria.
- Educación Secundaria.
- Educación Superior.

Los niveles de Educación Primaria y Secundaria adoptan en su aplicación y ejecución varias modalidades de acuerdo a las características del educando y a las condiciones Socio-económicas y culturales del país. Tales modalidades son las siguientes:

- De menores
- De adultos
- Especial

Brasil sancionó en 1996 la *Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB)* que define como educación básica a toda la educación anterior a la superior – esto es, la *Educación Infantil* (1° a 5°), *Educación Fundamental* (6° a 8°) y *Educación Media* (1° a 3°) (UNESCO, 2006:5) El lugar de las redefiniciones a nivel curricular lo ocuparon los llamados *Parámetros Curriculares Nacionales*. Como otros documentos generales de reorganización curricular, se inscriben en la tendencia a integrar las nuevas tecnologías en la educación, y dar cuenta de nuevos paradigmas. Como lo afirma la propia *Ley de Directrices y Bases de la Educación*, se promueve “la difusión de valores fundamentales a los intereses sociales, a los derechos y deberes de los ciudadanos, el respeto por el bien común y el orden democrático; la consideración de las condiciones de escolaridad de los alumnos en cada establecimiento; la orientación para el trabajo (...)”

La legislación que confiere estructura al actual del sistema educativo de Brasil es relativamente flexible en consideración de la autonomía otorgada a los sistemas de enseñanza en cada estado. Sus niveles de enseñanza son la llamada *Educação básica*, formada por la educación infantil, la enseñanza fundamental y los estudios medios y la *Educación superior*. Mientras que el primer tramo se propone “desarrollar al educando, asegurar una formación común indispensable para el ejercicio de la ciudadanía y proveer los medios para desenvolverse en el mundo del trabajo y en los estudios posteriores” (Ley Diretrices..., art. 22),

En cuanto a las modalidades que permiten los niveles de enseñanza, existen ofertas de educación *especial, educación de jóvenes y adultos, y educación profesional*.

También en Chile, la polémica - y hoy en proceso de reforma - *Ley Orgánica de Constitución de la Enseñanza* de 1991³ ofrecía definiciones curriculares para la educación básica (de 8 años) e incluye “nuevos temas”, como la cuestión de género, el medio ambiente y los derechos humanos. Es preciso considerar la presencia de fuertes discursos en pro de los derechos humanos en países que han sido azotados por duros y extensos períodos de gobiernos dictatoriales.

³ Un fuerte movimiento estudiantil popularmente llamado “de los pingüinos” (en referencia a los uniformes escolares) reclamó en 2006 la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), en tanto se la entendía como un paradigma del gobierno de facto. En efecto, la misma fué sancionada por el dictador Augusto Pinochet horas antes de dejar el poder. Los fuertes reclamos se basaron en una evaluación respecto de la ley en la que la misma es definida como un instrumento que resta protagonismo al Estado en la educación, sujetandola a las leyes de la oferta y la demanda. El modelo chileno ha suscitado numerosos estudios por esta orientación a las normas de mercado (Redondo, 2005; Briones, 1984; Moulián, 1997; Rojas, 1997; entre otros)

Como afirma un informe ministerial (en OEI, 2007), la organización de la educación en Chile “no es explícitamente definida como un ‘sistema’ por la principal legislación vigente sobre enseñanza. Sin embargo, la estructura gruesa del sistema formal hoy existente fue señalada en 1965 (Decreto 27.952 del 7 de Diciembre), y comprende cuatro niveles”. Estos son la Educación Preescolar o Parvularia, la Educación General Básica, la Educación Media y la Educación Superior.

Los tipos de establecimientos educacionales que están reconocidos oficialmente por el Estado en Chile son a) los establecimientos *estatales*, establecimientos que gozan de autonomía académica y administrativa, pero que son financiados por el Estado. Son principalmente de educación superior, y existen también, en el nivel Preescolar, establecimientos pertenecientes a entidades públicas autónomas que reciben financiamiento estatal; b) los *municipales*, públicos y de propiedad y financiamiento principalmente estatal, administrados por las municipalidades. Cubren todos los niveles de enseñanza y constituyen una mayoría en el sistema; c) *Particulares Subvencionados*. Se trata de establecimientos de propiedad y administración privada, que reciben financiamiento estatal mediante subvención por alumno matriculado. Finalmente, existen d) los establecimientos *Particulares Pagados* que son privados en el sentido en que se denomina a los mismos en otros países, es decir, que son regulados pero no financiados por el estado (OEI, 2007)

Paraguay sanciona su *Ley General de Educación* en 1998, y también en este caso se observa la modificación en la estructura de niveles y ciclos. Como en Argentina, se formula una educación básica de 9 años y un ciclo de enseñanza media de 3. La obligatoriedad alcanza al primero de estos bloques, y al último año de la educación preescolar. Como en Bolivia, el bilingüismo y la cuestión de la cultura se posicionan al frente de los proyectos y demandas del sector educativo.

La administración del nivel *pre-primario* se articula entre los ministerios de educación y otros - Educación y Culto, Salud Pública y Bienestar Social. La *enseñanza primaria*, por su parte, es obligatoria, gratuita, organizada en seis grados (para niños de 7 a 14 años) y dividida en ciclos de tres años.

Además de varias alternativas a la escolarización tradicional (programas de primaria Acelerada, de escuelas con plurigrado o grado libre y de educación especial) se ofrecen programas de *educación Indígena*, con criterios curriculares más flexibles que contemplan la utilización de textos didácticos en las lenguas originarias. La *enseñanza Media*, por su parte, comprende dos ciclos (básico y diversificado, en el que se ofrecen distintas orientaciones) (OEI, 2007)

La reforma en Uruguay, identificada como “reforma Rama”, deja la estructura del sistema uruguayo organizada en una educación primaria de 6 años, que junto al último año del preescolar y a una media básica de 3 años constituyen el ciclo obligatorio, y una media superior de 3 años, con orientaciones.

Así, a la educación preescolar o inicial sigue la educación primaria, luego la educación media (con un ciclo básico y un segundo ciclo) y la educación superior. La obligatoriedad de la educación rige desde el último año del preescolar hasta el primer ciclo del nivel medio, es decir que se suma un total de 10 años obligatorios.

En general entonces, se dieron en estos países importantes reformas con la lógica de que debían adaptarse los sistemas educativos a las nuevas condiciones sociales. En todos los sistemas se amplió la obligatoriedad que quedó conformada en un rango entre 8 y 10 años. Asimismo, otro componente importante fue la descentralización de los servicios educativos: En países federales como Argentina y Brasil este proceso

fue muy marcado. Argentina, ha “provincializado” las esferas económicas y pedagógicas, transfiriendo estas responsabilidades de la nación a las provincias, pero manteniendo las decisiones fuertemente centralizadas en el seno de cada gobierno provincial. En Brasil, en donde tradicionalmente el sistema de educación básica dependía de los estados, se transfirió gran parte de la responsabilidad por la misma a las municipalidades. Chile, mientras tanto, implementó un sistema dual en el cual los aspectos económico-financieros han sido descentralizados, mientras que las decisiones de carácter pedagógico se mantienen relativamente concentradas en el nivel nacional. En Bolivia se le dio, al menos en lo formal, más participación a la comunidad en la administración del sistema educativo (Luykx, en prensa), mientras que en Uruguay y Paraguay no se generaron procesos de descentralización.

La cuestión docente

Los docentes son protagonistas centrales de los sistemas educativos. En este apartado se analizará la cuestión docente repasando algunos de sus temas fundamentales: datos generales sobre la población docente, formación y carrera docente, niveles de enseñanza y la dimensión de las organizaciones sindicales. El cuadro muestra la cantidad de docentes y de alumnos de educación primaria que había en cada país al inicio de los procesos de reforma en la región. Las enormes diferencias entre países, no por estar asociadas sobre todo a cuestiones geográficas y demográficas, dejan de ser un aspecto importante a considerar, especialmente en el contexto de un estudio como éste donde la cuestión de las dimensiones demanda ser considerada (en el caso de China el tamaño del sistema es sin duda un aspecto no desdeñable)

**Cuadro 1: Cantidad de docentes y de alumnos.
Nivel primario/básico.**

País	Cantidad de docentes de escuela primaria	Cantidad de alumnos de escuela primaria	Población total del país
Argentina	306.372 1991	5.866.701 1991	36.124.933

Bolivia	80.793* 1993	1.069.046 1993	7.949.933
Brasil	1.295.965 1991	29.203.724 1991	163.033.766
Chile	73.703 2000	1.991.178 1990 2.355.594 2000	14.821.714
Paraguay	20.534 1991	372.223 1991	5.405.474
Uruguay	16.824 1990	340.789 1991	3.289.271
Total Cono Sur	1.794.191	38.843.661	230.625.091

Fuente: Elaboración en base a datos de OEI y del Sistema de Información y Comunicación del MERCOSUR Educativo / (*) total de docentes

En cuanto a la relación entre cantidad de docentes y de alumnos, el cuadro siguiente sintetiza el ratio desagregando cada nivel de enseñanza. En todos los sistemas educativos la mayor parte de los docentes pertenecen al nivel primario o básico, lo cual es decurrente de las cifras comparativamente bajas y relativamente homogéneas de la primer columna.

Cuadro 2: Alumnos por docente según nivel educativo

País	Primario	Secundario bajo	Secundario alto
Argentina	25	29	28
Bolivia	21	29	34
Brasil	29	40	38
Chile	35	33	35
Paraguay	20	31	26
Uruguay	19	31	28

Fuente: Elaboración en base a datos de OEI y del Sistema de Información y Comunicación del MERCOSUR Educativo

Algunas características de los docentes de la región son sintetizadas por Vaillant (ob. cit.: 123-124) en base a una serie de estudios de PREAL y OCDE:

- El cuerpo docente es mayoritariamente femenino.
- En términos de edad, la población docente tiende a ser más joven que la de los países desarrollados, donde la tendencia parece ser hacia el

envejecimiento progresivo. A pesar de ello, la edad promedio de los docentes muestra variaciones importantes según cada país, y según el par urbano-rural.

- La formación y los años de educación de los docentes es más débil que la de sus pares en países desarrollados e incluso que en otros países en desarrollo.
- Los estudios sugieren también que los docentes provienen de sectores y familias con menor capital cultural y económico en términos relativos.

Las características de la carrera de los docentes varía de país en país, pero hay elementos comunes. La *antigüedad* parece ser un componente esencial en el progreso dentro de la profesión (Morduchowicz, 2003) y en menor medida los distintos sistemas de acreditación de puntaje o créditos por actividades de capacitación. Las mejoras profesionales y salariales se asocian a estos factores y a la posibilidad de ascender a un cargo directivo.

En cuanto a la evaluación de los docentes, las prácticas en ese sentido son marginales y muy escasas. No existe en la región una tradición de evaluación de la profesión docente.

Acerca de la cuestión de los salarios de los docentes, se puede puntualizar que “recoge una discusión en la que entran consideraciones referidas a la estructura legal y limitada de la jornada laboral y las vacaciones durante los periodos sin clases. Estas características de la profesión docente hacen complejo analizar si el nivel actual de los salarios docentes es bajo o, con algunos supuestos, es más alto que el de otras profesiones” (ob.cit.: 125)

Distintos rubros componen los salarios, entre los cuales se destaca, como se ha dicho, la antigüedad, y suelen agregarse a estos rubros incentivos, alicientes, pagos no remunerativos bajo la forma de decretos, y otros componentes atípicos. En términos generales, y a pesar de las complejidades del caso y las discusiones que rodean la cuestión del salario docente, se tiende a acordar (tanto en círculos académicos como de la gestión y gobierno de los sistemas) en que los salarios son bajos, y sobre todo, son altamente vulnerables a los momentos de crisis. Una análisis de la evolución del salario docente comparadas con la evolución del PBI per cápita, por ejemplo, muestra esta vulnerabilidad de salario docente a las fluctuaciones de las economías. Iñiguez (2000) explica cómo “cuando la economía atraviesa una recesión, el ingreso de toda la población se contrae, al igual que ante una economía estancada las posibilidades de mejorar, e incluso mantener, los niveles salariales se reducen. En una fase expansiva, en cambio, el ingreso del conjunto de la población se incrementa pero es posible que lo haga de manera muy desigual entre los distintos actores que participan en la actividad económica”. Es decir que la actividad económica conduce a una puja distributiva que define “quien gana y quien pierde”. La hipótesis del autor es que los sectores docentes tienden a verse perjudicados por las fluctuaciones de la economía.

En relación a los salarios de otros países y regiones, el siguiente cuadro compara en proporción los niveles de ingreso de Argentina y otros países del mundo. Allí se hace visible la problemática de los salarios docentes, más allá de los aspectos puntuales que se han señalado como analizadores que complejizan un análisis lineal de la cuestión.

Tabla 1: Proporción de la remuneración por hora/docente en distintos países y en Argentina. Nivel Secundario. Docentes con 15 Años de antigüedad (2000)

Argentina	14.3
Alemania	54.3
España	31.9
Francia	44.7
Tailandia	2.2
Holanda	33.9

Fuente: Elaboración en base a Iñiguez, 2000

Finalmente, una cuestión relevante respecto de la docencia en el Cono Sur la constituye la participación de un actor clave: los sindicatos docentes. Dichas organizaciones, en palabras de Palamidessi y Legarralde (2006:9)

“nacieron y crecieron al calor de la expansión de los sistemas educativos estatales y respondieron al patrón general de desarrollo de las organizaciones sindicales de trabajadores estatales en la región. En la mayor parte de los países, sus bases fueron establecidas entre las décadas de 1930-1950. En esta etapa se constituyó una fuerte matriz de relaciones corporativas entre los sindicatos, los partidos políticos de masas y los aparatos burocráticos de la administración educativa”.

A partir de los años 60' los sindicatos se constituyeron como poderosos actores y representantes del colectivo docente en demanda de incrementos salariales y mejores condiciones de trabajo. El fenómeno de la “colonización” de las administraciones educativas nacionales con miembros de los sindicatos constituye asimismo una clave para comprender este proceso (Ibíd.) Con respecto a su composición, las organizaciones sindicales son integradas por maestros y profesores de primaria y secundaria y trabajadores del sector público y en general forman parte de confederaciones de trabajadores (Palamidessi y Legarralde, ob.cit.)

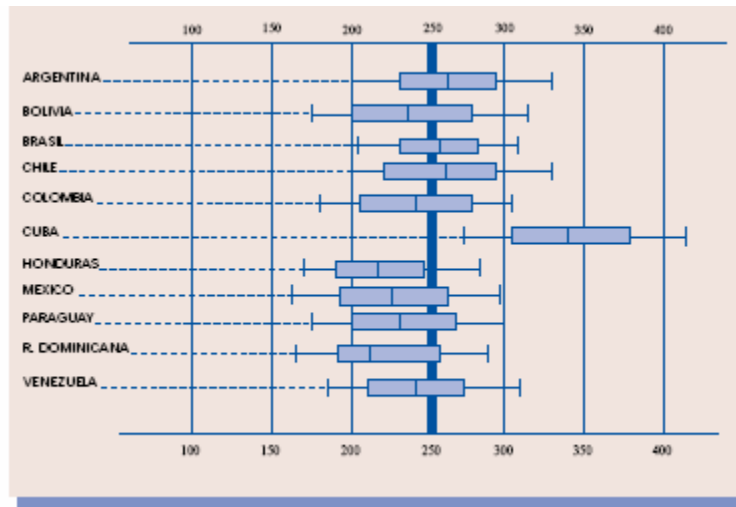
Evaluación de la calidad: desigualdades internas y comparaciones internacionales

Si los datos generales acerca de los resultados del sistema educativo en términos de acceso, permanencia, etc. servirán para mostrar a grandes rasgos los principales resultados de los sistemas educativos latinoamericanos en términos de su capacidad para proveer un servicio educativo básico, retener a su población en las escuelas, adecuar su estructura a ciertos procesos económicos, políticos y sociales, en este apartado se ofrecerá una descripción de los mismos en términos de los resultados académicos. Para analizar el tema nos basaremos en resultados del L.L.E.C.E (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación), cuyo *Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado* muestra resultados que coinciden con el tramo final de las reformas de los años 90'.

El siguiente gráfico muestra resultados en pruebas de lenguaje aplicadas en 3er. grado (niños de 9 años) La dimensión interesante de lo que allí puede observarse, además de la comparación directa de los resultados entre los distintos países, es la relación entre resultados y las desigualdades socioeconómicas al interior de los

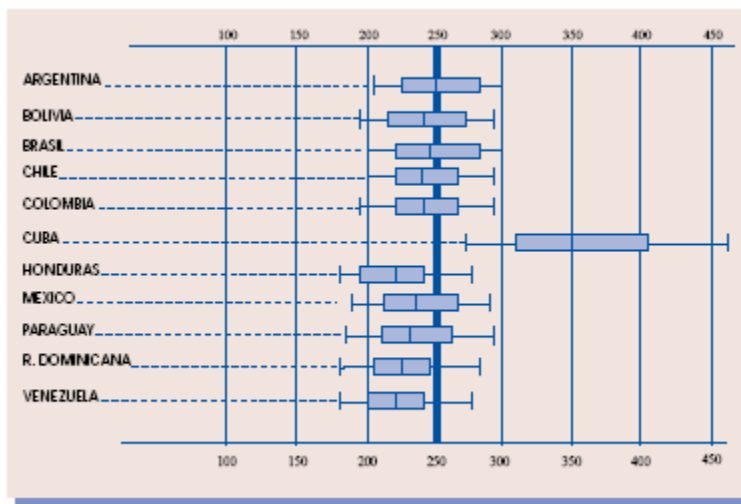
distintos países. Los gradientes que expresan los resultados, divididos en medianas, cuartiles (25% y 75%) y deciles (10% y 90%) y situados en una escala de desviaciones estándar donde el centro (250) representa la media regional, permiten apreciar lo heterogénea que es la distribución de Bolivia, Brasil, Paraguay, Chile y Argentina.

Gráfico 1: Resultados de prueba de Lenguaje en 3er. Grado



Fuente: LLECE, 1998

Gráfico 2: Resultados de prueba de Matemática en 3er. grado

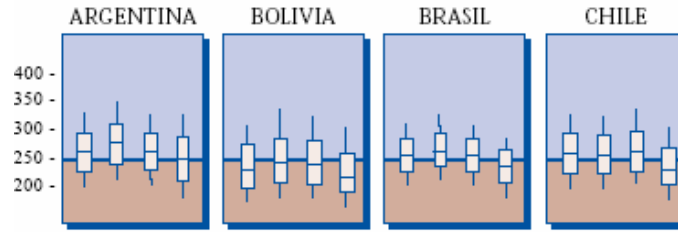


Fuente: LLECE, 1998

Otra lectura interesante en términos de la correspondencia entre resultados educativos y otros factores sociales, económicos y demográficos, es la diferencia entre los resultados (al interior de cada país) cuando se considera la media del País,

de la Mega-Ciudad (en general la capital nacional), la media Urbana y la Rural (en ese orden en los gráficos, de izquierda a derecha):

Gráfico 3: Rendimiento por tipo de sector (Mega Ciudad-urbano-rural)

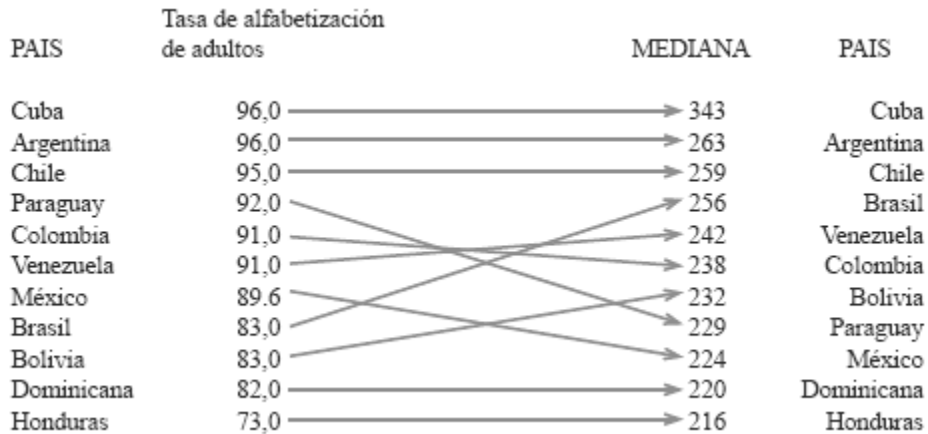


Fuente: LLECE, 1998

Los resultados muestran que la media nacional tiende a reflejar el nivel de los sectores urbanos, un poco por debajo del de las grandes capitales, y por encima del ámbito rural. Un caso particular es el de Chile, porque se invierte la relación entre las mega ciudades y las medias urbana y nacional.

Otro cruce interesante interesante de datos que realiza el informe de LLECE es la comparación del "ranking" de países que surge de ordenarlos por la mediana de los resultados en las pruebas de lenguaje (3er. Grado), y el que surge de ordenarlos por su tasa de alfabetización de adultos. Se supone que a grandes rasgos y en forma esquemática, esta comparación expresaría en líneas horizontales la coherencia entre un sistema de enseñanza de la lengua eficaz y una población alfabetizada.

Gráfico 4: Resultados de prueba de Lengua en 3er. grado comparado con Tasa de Alfabetización en adultos

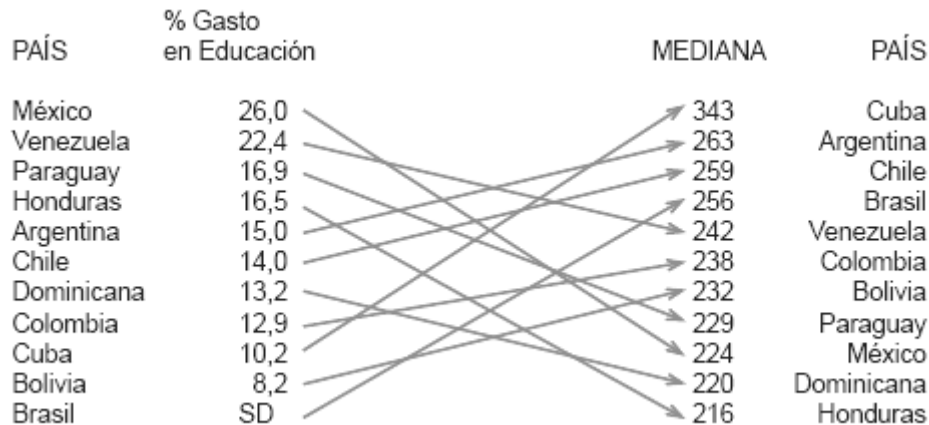


Fuente: LLECE, 1998

El mismo procedimiento es utilizado para cruzar los resultados en las mismas pruebas con el porcentaje del gasto público social destinado a educación. Más audaz, se supone que este cruce expresaría en líneas horizontales el impacto positivo en los resultados de un mayor gasto destinado a educación. El resultado es polémico y sugestivo. Si en el cuadro anterior, a pesar de las objeciones a la comparación, las líneas se mantenían en promedio horizontales, en el esquema que compara el gasto con los resultados, no hay ninguna posición que se haya mantenido, no siquiera variado poco. Todas las líneas se inclinan notablemente. Esto admite diversas

interpretaciones, desde el cuestionamiento a la validez de las pruebas, hasta la comprobación empírica de que los problemas educativos de la región, al menos en lo que a sus resultados académicos respecta, no serían sólo causa de un déficit en el financiamiento.

Gráfico 5: Resultados de prueba de Lengua en 3er. grado comparado con Gasto en Educación



Fuente: LLECE, 1998

Tasas de analfabetismo y políticas de alfabetización

Las tasas de analfabetismo y escolarización son indicadores que expresan una primera línea básica en la calidad y los resultados del sistema educativo. Dan cuenta de la eficacia del mismo para lograr que los niños concurren a la escuela y adquieran allí herramientas mínimas indispensables para el ejercicio de las formas básicas de ciudadanía y participación. El cuadro que a continuación se presenta expresa el porcentaje de analfabetos en cada grupo de edad. Se observa allí que las tasas más bajas se encuentran en el grupo de jóvenes en edad de haber concluido la educación básica (15 a 24 años) y en el período más reciente, que corresponde a los comienzos de esta década. Conforme se avanza en los grupos etáreos y conforme se indaga en periodos anteriores, la proporción de analfabetos se incrementa, lo cual da cuenta de una política de alfabetización eficaz en términos históricos.

Ya las tasas de alfabetización habían crecido notoriamente desde los años setenta, en gran parte debido a la incorporación masiva de las mujeres al sistema escolar. A pesar de las políticas regresivas de los gobiernos dictatoriales que tuvieron lugar en Latinoamérica en aquellos años, el impulso de este crecimiento en las tasas de alfabetización no se resintió. Como señala Puiggrós (1999), "el analfabetismo no solamente estaba disminuyendo en términos porcentuales sino que se habían experimentado con éxito varias alternativas estratégicas", como por ejemplo los famosos trabajos de Paulo Freire en Brasil.

Cuadro 3: Tasa de analfabetismo según grupos de edad. En %.

País / año	15 a 24 años	25 a 49 años	50 años y más	Total
Argentina* 1990	0.7	1.7	3.8	2.2

2003	0.6	1.0	2.5	1.4
Bolivia 2002	1.9	10.5	34.0	12.7
Brasil 1990 2001	9.7 4.2	15.4 9.6	37.3 27.5	18.6 12.4
Chile 1990 2000	1.5 0.9	3.3 2.3	12.9 9.8	5.2 4.0
Paraguay 2000	4.4	7.4	20.9	9.4

Fuente: Elaboración en base a datos de IYPE-UNESCO y OEI (2006)

(*) zonas urbanas.

Las fuertes diferencias entre los países en las tasas totales de alfabetización se explican por la diversa composición de las poblaciones en términos de otros factores que están estadísticamente asociados a la tasa de alfabetización, especialmente el binomio urbano – rural. Puede inferirse que los datos de Uruguay, aunque no están incluidos en este esquema, se conforman de manera similar a los de los países del subgrupo que éste conforma dentro de la región, Argentina y Chile. El cuadro da cuenta de la incidencia de esta variable en esas diferencias al mostrar las tasas de alfabetización cuando toman como referencia sólo a la población urbana. En este caso, como puede observarse, las diferencias entre los países se reducen (nótese que por cuestiones de disponibilidad de datos el cuadro anterior no era homogéneo en esta dimensión, mientras que el siguiente sí lo es) y las tasas disminuyen notablemente, especialmente en los países con mayor porcentaje de población rural.

Debe considerarse asimismo la densidad de la variable urbano-rural cuando se la entiende en términos de la composición étnica que subyace a esta distinción, en principio geográfica, y por cuanto la cuestión del bilingüismo y la existencia de distintas culturas originarias en estos países atraviesan también estas lecturas.

Cuadro 4: Tasa de analfabetismo según edad sólo en áreas urbanas. En %.

País / año	15 a 24 años	25 a 49 años	50 años y más	Total
-------------------	---------------------	---------------------	----------------------	--------------

Argentina 1990 2003	0.7 0.6	1.7 1.0	3.8 2.5	2.2 1.4
Bolivia 2002	0.7	4.4	18.2	5.6
Brasil 1990 2001	5.6 2.8	10.2 6.9	29.3 22.8	13.1 9.5
Chile 1990 2000	1.1 0.7	2.1 1.6	8.4 6.4	3.7 2.8
Paraguay 2000	2.0	3.9	14.3	5.6

Fuente: Elaboración en base a datos de IYPE-UNESCO y OEI (2006)

De todos modos, las tasas de analfabetismo, especialmente en las poblaciones más adultas, confirman lo que se mencionó en la introducción acerca de la posibilidad de clasificar a estos sistemas en dos grandes grupos: Argentina, Chile y Uruguay, por un lado tienen tasas de analfabetismo muy bajas, lo que se explica por el desarrollo temprano de los sistemas educativos, mientras que Brasil, Bolivia y Paraguay tienen tasas mucho más altas en las poblaciones adultas que se reducen notablemente en los más jóvenes, lo que muestra el desarrollo más reciente de la expansión de la escolarización.

Se ha mencionado ya la incorporación de las mujeres al sistema educativo como uno de los elementos a considerar en la interpretación del incremento de las tasas de alfabetización en la región. En ese sentido, las diferencias son pequeñas o incluso negativas en los grupos de edad más jóvenes, y diferencias mayores en los grupos de adultos maduros, lo que refleja ese proceso.

En cualquier caso, aunque es claro que las tasas de analfabetismo han tendido a reducirse en toda la región de manera sistemática y sostenida, estos datos sirven para reflejar grandes tendencias y no para expresar mediciones exactas. Esto se debe a que sólo muy recientemente las condiciones políticas y técnicas, es decir tanto en cuanto al uso y difusión de la información como en lo que se refiere a las tecnologías estadísticas, se han aceitado lo suficiente como para permitir la creación de bases de datos más confiables y susceptibles de comparación. Nótese cómo, mostrando datos algo diferentes tomados de otra fuente, el cuadro que sigue coincide sin embargo en las tendencias generales acerca de la evolución de este indicador en las últimas décadas del siglo XX.

Cuadro 5: Tasa de analfabetismo. Población de más de 15 años. En %.

País	1970	1980	1985	1990
------	------	------	------	------

Argentina	7,4	6,1	5,2	4,7
Bolivia	36,8	s/d	27,5	22,5
Brasil	33,8	25,5	21,5	18,9
Paraguay	19,9	12,3	11,7	9,9
Uruguay	6,1	5,0	4,3	3,8

Fuente: Elaboración en base a Puiggrós (1999)

Estas tendencias, entonces, son claras y contundentes a pesar de la falta de precisión en las mediciones estadísticas, y muestran un panorama desalentador en cuanto a las condiciones de vida de la población. Los sistemas educativos, como lo expresa una premisa básica de la educación comparada actual, reflejan las problemáticas sociales y políticas de las naciones, las condensan. En este caso, parece apropiada la expresión «bomba de tiempo pedagógica», acuñada para aludir a los hijos de personas analfabetas o con baja escolaridad (Rivero, 2000). Como afirma dicho autor, “en los países latinoamericanos los efectos de dicha bomba amenazan con ser peores. En ellos no sólo hay una gran masa de excluidos sino un orden de cosas que produce más excluidos”.

El analfabetismo expresa procesos de exclusión social y da cuenta de las políticas que subyacen a su mantenimiento o erradicación. Una opinión predominante entre los estudios académicos que abordan la cuestión sostiene que estos esfuerzos “resultan sólo paliativos en un marco de incremento de las desigualdades y de acentuación de la fragmentación social”, como reza un informe del SITEAL. El analfabetismo rural, especialmente, transluce esta realidad en forma elocuente. Hacia el año 2000, aún en países con indicadores relativamente buenos en comparación con la región como es el caso de Chile, el analfabetismo rural prácticamente quintuplicaba al analfabetismo urbano, relación que en el mejor de los casos llega a reducirse al triple en otros países del cono sur.

**Cuadro 6: Tasa de analfabetismo según zona geográfica y género.
Población de más de 15 años. En %.**

País	Urbana			Rural			Total del país		
	Hombre	Mujer	Brecha Mu/Ho	Hombre	Mujer	Brecha Mu / Ho	Hombre	Mujer	Brecha Mu/Ho

Argentina	1,4	1,6	1,1	-	-	-	1,4	1,6	1,1
Bolivia	2,5	9,6	3,8	16,6	41,2	2,5	7,4	19,6	2,6
Brasil	8,9	9,9	1,1	30,3	27	0,9	12,4	12,3	0,9
Chile	2,4	2,9	1,2	12,1	12,3	1,0	3,9	4,1	1,0
Paraguay	3,8	7,1	1,8	12,3	17,5	1,4	7,7	11,1	1,4

Fuente: Base de Datos de SITEAL

Otro indicador que expresa logros básicos y de mínima de los sistemas educativos es la tasa de escolarización, esto es, el porcentaje de sujetos en edad escolar que concurre efectivamente a la escuela. El cuadro muestra las tasas de escolarización totales para cada país. Se observan índices relativamente altos en todos los países y también diferencias importantes en el transcurso de los años 90, reflejadas en el incremento de las tasas entre las dos mediciones que se presentan.

Cuadro 7: Tasas de escolarización de la población de 9 a 11 años de edad. En %.

País / año	tasa de escolarización	
	6 a 8 años	9 a 11 años
Argentina*		
1990	98.4	98.5
2000	99.5	99.7
Bolivia	94.6	96.8
2002		
Brasil	82.5	89.2
1990	94.2	97.9
2001		
Chile	96.4	98.9
1990	98.8	99.3
2000		
Paraguay	89.4	96.3
1995	95.6	97.3
2000		
Uruguay*		
2002	98.1	98.6

Fuente: Elaboración en base a datos de IIEP-UNESCO y OEI (2006)
(*) zonas urbanas

Lo que podría interpretarse como un logro, sin embargo, debe relativizarse por cuanto, como señala Tenti Fanfani, "hoy puede afirmarse que en la mayoría de las áreas urbanas metropolitanas de América Latina para construirse una subjetividad relativamente autónoma, participar en la vida pública como ciudadano activo e insertarse con éxito en el mercado de trabajo es preciso contar por lo menos con 12 años de escolaridad o lo que es lo mismo, completar los estudios secundarios. Este es el nuevo piso de la obligatoriedad "social". Diversos estudios muestran que este es el capital básico que garantiza a sus poseedores, entre otras cosas, una probabilidad elevada de escapar de la pobreza por ingresos. Pero sólo una minoría de ciudadanos de América Latina logra completar estudios secundarios" (Tenti Fanfani, en prensa). La "devaluación" de las credenciales escolares, sin embargo, no es el único tamiz para estos datos. La desagregación de los mismos según el capital educativo del hogar (ver cuadro) muestra que mientras que casi todos los niños en edad escolar que pertenecen a hogares de alto capital educativo concurren a la escuela, aquellos que nacen en hogares de menor capital educativo lo hacen en menor medida, con diferencias que en algunos casos son amplias.

Cuadro 8: Tasas de escolarización por edad según capital educativo del hogar.

Población de 6 a 8 años y de 9 a 11 años de todo el país. En %.

País / año	tasa promedio total		Capital educativo del hogar						
			bajo		medio		alto		
	6 a 8 años	9 a 11 años	6 a 8 años	9 a 11 años	6 a 8 años	9 a 11 años	6 a 8 años	9 a 11 años	
Argentina*									
1990	98.4	98.5	97.0	97.0	98.4	98.8	99.9	99.3	
2000	99.5	99.7	96.5	99.2	99.8	99.8	99.9	99.9	
Bolivia									
2002	94.6	96.8	90.6	95.1	95.3	97.6	97.3	99.6	
Brasil									
1990	82.5	89.2	72.6	83.3	89.5	97.0	96.2	99.1	
2001	94.2	97.9	91.1	96.9	97.0	99.2	99.3	100.0	
Chile									
1990	96.4	98.9	92.0	97.8	96.5	99.2	98.5	100.0	
2000	98.8	99.3	95.7	97.8	98.6	99.3	99.5	99.0	
Paraguay									
1995	89.4	96.3	79.5	94.4	93.8	99.0	99.1	100.0	
2000	95.6	97.3	92.9	94.9	95.8	99.4	98.7	99.0	
Uruguay*									
2002	98.1	98.6	96.5	98.1	98.1	98.7	99.8	98.6	

Fuente: Elaboración en base a datos de IPEE-UNESCO y OEI (2006)

(*) zonas urbanas

Retomando el argumento de Tenti Fanfani, si se considera que la expresión en términos de credenciales educativas del "piso" imprescindible para acceder a un

ejercicio pleno de la ciudadanía y gozar de mejores posibilidades de incorporarse al mundo productivo está dado por la escuela media o secundaria, un vistazo a las tasas de escolarización en ese nivel de enseñanza muestra la fuerza de aquella afirmación. Incluso en países con buenos indicadores en otras dimensiones, como Argentina y Chile, las tasas de escolarización para la escuela secundaria son aún muy bajas, y las diferencias cuando se mide el capital educativo del hogar se incrementan a niveles muy preocupantes, como lo expresa el cuadro:

Cuadro 9: Tasas netas de escolarización primaria y secundaria según capital educativo del hogar. Población de todo el país con la edad correspondiente a cada nivel educativo.

País / año	total		Capital educativo del hogar					
			bajo		medio		alto	
	primaria	secundaria	primaria	secundaria	primaria	secundaria	primaria	secundaria
Argentina*								
1990	94.2	65.8	93.4	39.6	94.4	68.6	94.6	86.3
2003	96.5	80.3	95.4	55.0	97.1	80.3	95.5	91.1
Bolivia								
2002	89.3	49.9	86.0	27.5	91.0	59.4	93.3	73.3
Brasil								
1990	80.1	15.8	71.7	5.1	91.1	27.9	95.6	53.9
2001	93.1	36.9	91.2	20.6	95.6	53.8	96.5	75.1
Chile								
1990	90.3	59.6	88.2	30.2	90.7	64.4	91.9	81.0
2000	92.5	64.6	90.1	42.5	92.7	62.5	93.0	77.9
Paraguay								
1995	78.6	24.6	75.7	12.7	82.2	37.1	84.7	56.8
2000	89.9	38.0	s/d	19.2	s/d	46.6	s/d	67.1
Uruguay*								
2002	94.7	75.5	93.3	44.4	94.7	74.3	95.8	91.7

Fuente: Elaboración en base a datos de IIPE-UNESCO y OEI (2006)

(*) zonas urbanas

En promedio, aproximadamente la mitad los jóvenes provenientes de hogares con medio o bajo capital educativo en estos países están fuera de la escuela secundaria, lo que habla de una fuerte segmentación: el capital educativo del hogar de origen – que es una variable compleja que claramente está asociada a cuestiones de clase social, ingresos, y nivel socioeconómico en general – hace oscilar la tasa de escolaridad en la escuela secundaria del simple al triple, lo cual habla a las claras de la vulnerabilidad del sistema a la hora de compensar las diferencias de origen. Los datos muestran cuán determinada puede estar la trayectoria educativa de los jóvenes, por el hogar en que nacieron.

La participación o no de estos jóvenes en el mundo del trabajo es otro elemento que completa el panorama. El cuadro describe la participación de estos adolescentes en el mundo del trabajo en relación a su condición de estudiantes.

Cuadro 10: Tasa de actividad de los adolescentes de 15 a 17 años según estudien o no. Total de dicha población de cada país. En %

País / año	estudia	no estudia
Argentina*		
1990	7.1	41.2
2000	1.8	18.3
Bolivia	31.6	74.0
2002		
Brasil	34.2	65.6
1990	28.3	45.3
2001		
Chile	1.9	37.2
1990	1.9	26.2
2000		
Paraguay	41.4	72.1
1995	31.4	65.5
2000		
Uruguay*		
2002	4.8	30.8

Fuente: Elaboración en base a datos de IIPÉ-UNESCO y OEI (2006)

Aunque a primera vista parezca alentador que en las mediciones sucesivas para ambos universos disminuya la tasa de actividad (pues podría sugerir una mayor dedicación al estudio en el caso de los que concurren a la escuela secundaria, o la intención de retomar el estudio en el otro universo) debe considerarse el grave problema de desempleo que aqueja a la región toda.

Políticas curriculares

A nivel curricular se señalan recurrentemente como elementos fuertes de estas reformas la imposición de nuevos tipos de contenidos, especialmente aquellos vinculados a los lenguajes – “las lenguas extranjeras modernas, el inglés, pero también el castellano en Brasil y las lenguas nativas en el caso de Bolivia y Paraguay” (UNESCO, 2006:7)-, las nuevas tecnologías, el medio ambiente, la equidad de género, los derechos humanos, la diversidad cultural y el desarrollo de competencias. La cuestión de la influencia de las propuestas de las agencias internacionales es también un punto de relevancia, por cuanto hay evidencias de que

las mismas parecen haber colaborado fuertemente a modificar el marco discursivo en el que se pensaron las reformas curriculares en los países del Cono Sur.

Las políticas curriculares en la región presentan algunos aspectos comunes y procesos similares, tal vez en parte explicables por los procesos de internacionalización de ciertas tendencias (Beech, 2007) Cierta homogeneidad en las concepciones acerca de los programas educativos apropiados para la región durante un período clave para los sistemas educativos como fue el de las décadas de 1980 y 1990 gira en torno a algunas ideas fuertes que incidieron en las políticas curriculares de los países del sur de América: la preparación para un mundo laboral cambiante al ritmo de los avances tecnológicos, la necesidad de evidenciar creatividad, innovación y adaptabilidad para triunfar en el mismo (UNESCO, 1996) y la consecuente necesidad de un sistema de educación capaz de mutar y evolucionar al ritmo de esos cambios tecnológicos, expresados en la idea de la educación permanente o *lifelong learning* (UNESCO, 1996; World Bank, 1995) son algunos de estos puntos.

La idea de educación permanente presupone la calidad de la educación básica, pues las habilidades fundamentales sobre las que reposa el ulterior proceso permanente han de haberse adquirido en esa instancia. Estas habilidades se definen en términos del desarrollo de competencias tales como la comunicación, la creatividad, la flexibilidad, aprender a aprender, el trabajo en equipo y la solución de problemas (UNESCO, 1996; World Bank, 1995).

Asimismo, en cuanto a locus de la regulación curricular, un supuesto que dominó las reformas de los 90 en el Cono Sur fue la proposición de que la descentralización era una condición esencial para una innovación educativa efectiva, que los sistemas centralizados son difíciles de cambiar y que muchos de los fracasos de las reformas educativas se debieron a la falta de participación de las comunidades, los docentes escuelas. De la misma manera, la autonomía era considerada como un principio fundamental (al menos desde la proclama política) para que las escuelas sean más flexibles y adaptables a los cambios y a las condiciones locales (Beech, 2007)

Veamos brevemente algunos ejemplos. En Brasil, la política curricular de la reforma de los 90' dio al Gobierno Federal la responsabilidad de diseñar las guías curriculares para los distintos niveles educativos. Un currículum igual para todos (que recibió el nombre de Parámetros Curriculares Nacionales (PCN)) sería complementado con una parte "diversificada", definida por los gobiernos locales y por las propias escuelas. Por este procedimiento se pretendió otorgar a las escuelas brasileñas un mayor margen de autonomía académica, y también financiera y administrativa, ya que la ley otorgaba algunas responsabilidades de esa índole a las escuelas: crear y ejecutar su propia propuesta pedagógica, administrar su personal y los recursos materiales y financieros, para lo cual debían crear su propio proyecto institucional (Brasil, 1996, Art. 12).

En Argentina, la Ley Federal de Educación definió unos Contenidos Básicos Comunes (CBC) que servirían como guía para todas las jurisdicciones del país, y en base a los cuales cada provincia definiría su propio currículum. También a nivel de los centros escolares se esperaba dar un margen de autonomía mediante los llamados Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Más recientemente, los NAP (Núcleos de Aprendizajes Prioritarios) vendrían a reforzar esta concepción al definir los mínimos comunes a todo el país. La creación simultánea de Sistema Nacional de

Evaluación de la Calidad, por otra parte, tenía el objetivo de evaluar los resultados de los aprendizajes de los alumnos (Gvirtz y Beech, 2004)

Los dos ejemplos son oportunos para mostrar el proceso de homogeneización, especialmente a nivel de regulación curricular, que supusieron las reformas recientes en la región. A pesar de haber partido de situaciones muy diferentes, Argentina y Brasil en lo referido al nivel en el cual se definía el currículum (en Argentina en el nivel nacional, en Brasil en el nivel estadual) en ambos casos se terminó implementando una política de regulación curricular similar, en la que el Estado nacional define los objetivos y evalúa los resultados, mientras se tiende a delegar en los gobiernos locales, escuelas y docentes la definición más minuciosa de los detalles del currículum y la ejecución de las políticas.

En la definición de los contenidos curriculares, se critica explícitamente al enciclopedismo y se propone pasar de una enseñanza basada en la transmisión de información y datos a una centrada en el desarrollo de competencias. Por ejemplo, tanto en Chile como en Argentina y en Brasil, en los nuevos documentos curriculares (o en textos que sirvieron de base para los mismos) se critica explícitamente el enciclopedismo y se propone pasar de una enseñanza basada en la transmisión de información y datos a una centrada en el desarrollo de competencias (Berger Filho, 2001; Braslavsky, 1998; Cox, 2001; 2004). Al describir la nueva organización curricular en Chile, Cox (2004) enfatiza que ésta apunta a formar en “competencias que permitan crecer y adaptarse a las realidades de conocimientos y sociedades cambiantes” (p. 121). También menciona otras competencias como aprender a aprender, la comunicación, el trabajo colaborativo, la resolución de problemas, el manejo de la incertidumbre y la adaptación al cambio. (Ibid.).

En Brasil, los PCN para la educación media fueron organizados sobre la base de una serie de competencias que los alumnos deben desarrollar. Entre ellas están la creatividad, la adaptabilidad, el aprender a aprender y la resolución de problemas (Ministerio da Educação, 1998; Berger Filho, 2001). Los PCN no especifican contenidos. Comienzan con una crítica a la educación media en Brasil, sugiriendo que “*Tínhamos um ensino descontextualizado, compartimentalizado e baseado no acúmulo de informações*” (Ministerio da Educação, 2000a, p. 4). Esta crítica justifica una nueva propuesta basada en el desarrollo de competencias y en el intento por relacionar el conocimiento escolar con su contexto, por promover el trabajo interdisciplinario, el razonamiento y la capacidad de aprender (Ibid.). Los documentos curriculares establecen que las escuelas deben reconocer que los contenidos no son fines en sí mismos, sino un medio para promover competencias cognitivas y sociales que deben priorizarse por sobre la información.

Mientras tanto, en Argentina, como nota Braslavsky, al momento de definir los principios que debían guiar el diseño de los CBC, el Consejo Federal de Cultura y Educación “asumió que la rapidez de la evolución de los conocimientos y de los procedimientos en las distintas disciplinas científicas había transformado la ilusoria pretensión de “enseñar todo a todo” (sic), y que la tendencia a adicionar incesantemente nuevos contenidos era una de las razones que había llevado a los sistemas educativos a un estilo superficial a través de la transmisión simplificada de parciales y descontextualizados subproductos culturales” (Braslavsky, 1998, p. 5). Por lo tanto, al aprobar los CBC para el Polimodal (nivel medio), el Consejo decidió que se debía promover la adquisición de competencias y que la inclusión de información debía estar subordinada a los conceptos, las normas, los valores y las actitudes que debían promoverse. (Ibid.)

A pesar de que en varios países de la región se siguieron principios inspirados en (o al menos similares a) los propuestos por las agencias internacionales para justificar los cambios curriculares, un análisis más minucioso de los contenidos curriculares muestra muchas diferencias entre los distintos países. Un ejemplo de esto es el nivel de prescripción con el que terminaron definiéndose los conocimientos que debían promoverse en las escuelas en cada uno de los países. El currículum chileno aparece como más prescriptivo, ya que la reforma incluyó la redefinición de planes y programas y no sólo un marco curricular común. La definición de una lista de textos entre los que los profesores pueden elegir una cantidad determinada por año (Dussel, 2004), por ejemplo, ilustra con claridad este aspecto. En Argentina, en cambio, los CBC muestran un nivel menor de prescripción, al enfatizar la flexibilidad que existe en la utilización de los documentos. Las *expectativas de logros* para cada ciclo de tres años, por otro lado, se plantean como habilidades amplias que aceptan ser entendidas y operacionalizadas por las escuelas dentro de un rango amplio de posibilidades.

Financiamiento

La relación entre el gasto público en educación y el PBI muestra una primera aproximación a la importancia asignada al sector por las políticas de los distintos gobiernos. Como se ha sugerido, la calidad de la educación no está única ni exclusivamente asociada al financiamiento, pero es claro que un financiamiento adecuado es condición de posibilidad para alcanzar unos estándares mínimos de calidad educativa.

Históricamente, las asignaciones de la región al sector educativo han ido aumentando, pero manteniéndose por debajo de la media del mundo.

Cuadro 11: Gasto en educación por país/región como porcentaje del PNB

País año	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1993
Corea	1.8	3.7	2.4	3.7	4.8	3.5	4.2
Mundo	4.9	5.4	5.7	5.5	5.6	5.0	5.1
Asia (sin Arabia)	3.5	3.5	4.7	4.6	4.3	4.1	4.3
Africa (sin Arabia)	2.8	3.7	4.4	4.7	4.3	5.3	6.2
USA	5.4	6.6	6.4	6.7	6.7	5.5	5.4
Sudamérica	3.1	3.3	3.0	3.8	3.9	4.1	4.6
Europa	4.4	4.6	5.3	5.1	5.1	5.0	5.2
Oceanía	3.6	4.5	6.3	5.9	5.8	5.6	6.0

Fuente: CORTEZ, G: "COREA DEL SUR: LA EDUCACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS", UNMSM, REVISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, AÑO V, N° 17. Elab. en base a datos de UNESCO.

El gasto público en educación de los seis países objeto de este estudio muestra diferencias tanto como porcentaje del PBI, como al analizarlas en términos del gasto por alumno; aunque el orden cambia notablemente según el indicador que se mire

(lo que en gran medida se relaciona con las enormes diferencias en PBI entre algunos de estos países).

Tabla 2: Gasto público en educación como % del PBI

Argentina	4
Bolivia	5.4
Brasil	4.6
Chile	3.5
Paraguay	4.4
Uruguay	2.8

Fuente: Elaboración en base a datos de OEI y del Sistema de Información y Comunicación del MERCOSUR Educativo

Cuadro 12: Gasto por alumno (en dólares estadounidenses convertidos usando PPPsa) por nivel de enseñanza según países (1998)

País	Nivel de enseñanza				
	Pre-primario	primario	Secundario bajo	Secundario alto	Terciario
Argentina	1662	1389	1667	2229	2965
Bolivia	326	674	-	591	-
Brasil	1065	837	995	1154	1418
Chile	1318	1500	1624	1764	5897
Paraguay	-	572	948	-	2511
Uruguay	1096	971	1068	1480	2086

Fuente: Elaboración en base a datos de OEI y del Sistema de Información y Comunicación del MERCOSUR Educativo

Por lo tanto, en términos de gasto por alumno, Chile es el país que más invierte en educación, seguido por Argentina y Uruguay (aunque en el caso de Argentina, la fuerte devaluación del peso que se dio en 2002 seguramente afectó a este indicador)

China

El sistema educativo de China

El sistema educativo de China tiene varias particularidades que lo hacen un sistema muy especial desde una perspectiva comparada. En primer lugar, se trata del país más poblado del mundo con unos 1.312 millones de habitantes⁴, lo que representa casi un 20% de la población mundial. Según datos oficiales de 2002 hay 318 millones de estudiantes en todo el sistema educativo (desde nivel inicial a posgrados) y unos 15 millones de docentes. Además, otro dato para tener en cuenta al abordar el sistema educativo chino es la enorme diversidad que existe dentro del país, tanto en términos culturales, como de desarrollo económico y también educativo. Finalmente, desde un punto de vista histórico, no se pueden desconocer los más de 5000 años de desarrollo histórico de la civilización China, ni tampoco que a lo largo de esos años tuvo momentos de gran esplendor tecnológico, lo que llevó a autores como Needham (1961), Mokyr (1990) y Castells (2000) a sostener que en el 1400 se trataba de la civilización más avanzada del mundo en términos tecnológicos. En China se inventó la brújula, el papel, la imprenta y al pólvora entre muchos otros desarrollos tecnológicos. Estas invenciones permitieron y promovieron los contactos internacionales con lugares como la India, el Imperio Persa y algunos países del Mediterráneo (King, 1984). Asimismo, China ha tenido una importante influencia lingüística y cultural sobre países como Japón, Corea y Vietnam, especialmente a través de su sistema de escritura y de las ideas de Confucio (Ibid.).

Históricamente en la civilización China se le ha dado un alto valor a la educación. Desde la época de Confucio (551-479 AC) se difundió en China la idea de que los nombramientos en el Estado debían considerar al mérito y la habilidad de los candidatos, medidos a través de cierto entrenamiento, por sobre su origen de nacimiento. Dentro de sus posibilidades, los clanes y las familias hacían un esfuerzo por proveer a sus hijos de una educación clásica. Sin embargo, esta incipiente meritocracia no estaba abierta a todos, sino que se reservaba para la aristocracia terrateniente y, hasta cierto punto, para los mercaderes más ricos (Elman & Woodside, 1994)

Entre los años 600 y 900 AD, el Estado crea el primer sistema nacional de exámenes del mundo, utilizado para seleccionar a los oficiales del Estado. Inclusive, entre los años 960 y 1280 se funda un sistema nacional de escuelas con el objetivo de identificar y educar a los jóvenes destacados de los condados locales para que sirvieran en las filas del Estado. A partir de estos avances, tanto en el Estado como en la sociedad China se acepta que la educación, especialmente la educación moral basada en las enseñanzas de Confucio, es el pilar básico del orden público y la vida civilizada (Ibid.)

Las normas morales establecidas por Confucio se basan, entre otras cosas, en el respeto por las jerarquías sociales y en el sacrificio de los intereses individuales en nombre de los intereses colectivos. Según Pye (1991), los niños en China aprenden en general que sus identidades se derivan inexorablemente de la pertenencia a un grupo o comunidad, tales como la familia, el clan o el pueblo. A la vez, Confucio promovía la importancia de lo que se conoce como las "cinco relaciones" – entre el

⁴ World Bank World Development Indicators

emperador o gobernante y el súbdito, entre el padre y el hijo, entre el marido y la mujer, entre el hermano mayor y el menor, y entre los amigos. Si estas relaciones se llevaban adelante en forma apropiada, cumpliendo con los rituales correspondientes, la vida del individuo, de la familia y del estado se verían enaltecidas. En definitiva, lo que interesa destacar, es la importancia que se le da históricamente en China a la educación moral, basada en el respeto por las jerarquías sociales⁵ y el colectivismo.

Es importante destacar que la idea de educación en la China imperial incluía la idea de que la cultura se manifestaba casi exclusivamente en la literatura escrita (Ibid.) En materia educativa el Estado se limitaba a administrar los exámenes que servían para seleccionar a los oficiales del gobierno. El contenido de los exámenes, a su vez, se limitaba a la memorización del canon de Confucio. (Pepper, 1996)

La educación China impresionó a los misioneros europeos entre los siglos XVI y XVIII que se maravillaron con el sistema de exámenes y sus "políticas racionales" (Elman & Woodside, 1994). En el Siglo XIX, sin embargo, empezaron a surgir las críticas externas a un sistema en el cual la mayoría de la población se mantenía analfabeta y viviendo en la pobreza bajo el gobierno de una elite de mandarines muchas veces acusada de corrupta. Incluso, hacia el final de ese siglo los propios chinos comienzan a criticar fuertemente al sistema de exámenes que promovía el aprendizaje memorístico y hábitos de pensamiento atrasados (Ibid.).

Más allá de estas críticas que serán tratadas más adelante ya que continúan hasta la actualidad, el sistema de exámenes siguió expandiéndose a medida que crecía el Estado y se requería más personal para ocupar los puestos de la burocracia estatal. De esta manera surgió en China la primer meritocracia y una clase gobernante de literatos-burócratas (Pepper, 1996; Weber, 1965)

La influencia de los exámenes permeaba a toda la sociedad (e incluso tuvieron una gran influencia en la constitución de sistemas educativos en la región), a través de las esperanzas de ascenso social de las familias y los candidatos. Los exámenes no solo proveían una manera de obtener un puesto en el estado, sino que además se convirtieron en el dispositivo fundamental para conferir un estatus de elite. Las enseñanzas de Confucio, el poder imperial y la autoridad burocrática se sostenían entre sí, en una relación simbiótica que dominó la vida intelectual china hasta que se abolieron los exámenes en 1905 y el imperio fue derrocado en 1911. Es decir que el sistema de enseñanza tradicional y el imperio colapsaron casi simultáneamente (Pepper, 1996). A comienzos del Siglo XX China se encontraba con una elite con altos niveles educativos, mientras que la mayoría de la población se mantenía analfabeta o semi-analfabeta (Ibid.)

Por otro lado, la confianza en las tradiciones chinas era tan importante que el país no tuvo un especial interés en aprender de otras culturas, especialmente de Occidente, hasta la segunda mitad del Siglo XIX. El interés por el conocimiento occidental surgió a partir de una serie de invasiones por parte de las potencias europeas que comenzó con la derrota en manos de Gran Bretaña en la primera guerra del opio en 1842. A partir de allí, algunos misioneros cristianos pudieron establecer las primeras escuelas modernas en China. Las invasiones occidentales continuaron y los chinos comenzaron a notar que no podían competir con la tecnología militar del invasor.

⁵ Este principio mutaría su forma con la llegada del comunismo, aunque en esencia se mantendría (ver Pye, 1991)

Además, los efectos de la Restauración Meiji (1868) en Japón, basada en la premisa de “aprender de Occidente”, no se hicieron esperar y China fue derrotada por Japón en la guerra de 1894 y 1895. Varios autores (King, 1985; Pepper, 1996) sostienen que fue especialmente a partir de esta guerra que los líderes de China se convencieron de la necesidad de actualizar la cultura China con conocimiento occidental, y de llevar a cabo en su país un proceso similar al que se había dado en Japón con la Restauración Meiji que impulsó uno de los procesos de modernización más rápidos de la historia.

La afrenta al honor nacional y la sensación de humillación que implicaron los tratados firmados en condiciones desventajosas con Rusia, Inglaterra, Francia y EEUU derivaron en una fascinación por el conocimiento occidental. Se decía que el propio emperador estaba estudiando ciencias occidentales. Las escuelas establecidas por los misioneros cristianos, que hasta ese momento habían sido despreciadas y casi ignoradas por la población, se llenaron de alumnos en un año. De todos modos, el conocimiento occidental no fue tan fácilmente aceptado. La idea general era que se debía aprender del conocimiento técnico de Occidente, pero sin perder las tradiciones Chinas y sus valores morales. De allí el famoso slogan de la época: “El conocimiento chino para los principios fundamentales; el conocimiento occidental para su uso práctico” (Pepper, 1996).

Así, a inicios del Siglo XX se comienza a crear un sistema educativo moderno en China. Inicialmente se tomó al sistema japonés como modelo y luego se experimentó con otras influencias como la de EEUU, Francia y Alemania. En definitiva, en un contexto en el cual el imperio se estaba desintegrando y las disputas políticas entre distintas facciones dominaban la escena, las primeras décadas del Siglo XX se caracterizaron por una gran inestabilidad en la cual se sucedían una reforma detrás de la otra, en general siguiendo distintas “tendencias mundiales”. Según Pepper, no hubo una sola cohorte de estudiantes entre 1900 y 1937 que al momento de egresar de la educación secundaria lo hiciera de un sistema igual al que habían ingresado en primer grado de la primaria.

A medida que China se abría a Occidente y que muchos jóvenes volvían de estudiar en universidades extranjeras las ideas revolucionarias y especialmente el Marxismo empezaron a llamar la atención de los jóvenes intelectuales chinos. King (1984) nota que muchos jóvenes comenzaron a abandonar la vestimenta tradicional y a expresar abiertamente su desprecio por la conformidad con las antiguas normas y prácticas que representaba el Confucianismo. Sin embargo, la mayoría, como el joven Chiang Kaishek, seguía manteniéndose leal a la cultura China, aunque pretendían cambiarla. En definitiva, fueron aquellos con las visiones más radicales quienes triunfaron en el campo intelectual y militar lo que llevó a que en 1949 se declarara la República Popular China. El nuevo gobierno comunista tomó un rol más activo en la provisión de la educación y el nuevo modelo pasó a ser la Unión Soviética, que influyó especialmente en la reforma de la educación superior (Pepper, 1996; Kwong, 1988).

Con la idea de difundir la educación entre el pueblo y de tener mayor control sobre la misma para difundir los ideales comunistas, las escuelas privadas fueron puestas bajo el control del estado y entre 1949 y 1965 la matrícula de la educación secundaria creció 11 veces y la de primaria 5 veces (Kwong, 1988). Asimismo, el lenguaje escrito fue simplificado para facilitar la alfabetización de la población que era en un 80% a 90% analfabeta (Ibid.) Sin embargo, la gran mayoría de los docentes y administradores del sistema habían sido formados con anterioridad a la

llegada del comunismo por lo que muchos de ellos habían sido socializados en las tradiciones chinas y, en algunos casos, occidentales.

El gobierno, preocupado por las dificultades que encontraba para transmitir los ideales comunistas a través del sistema educativo lanzó lo que se conoce como la Revolución Cultural en 1966. El objetivo fundamental de este movimiento era el de usar al sistema educativo para desplazar a lo que se veía como valores feudales-capitalistas pre-revolucionarios y reemplazarlos con los valores proletarios (Ibid.) No nos adentraremos aquí en un análisis de este período, que seguramente es uno de los más interesantes para analizar en la historia educativa de China⁶, pero en líneas generales puede describirse como un movimiento en el cual los intelectuales fueron reemplazados por trabajadores y campesinos en la toma de decisiones en el sistema educativo. Se decía que las escuelas estaban dominadas por el conocimiento intelectual burgués y que éste debía reemplazarse por conocimiento práctico que se derivaba de las ocupaciones. El énfasis se colocó en la enseñanza práctica y en promover que se aprenda de los “trabajadores, campesinos y soldados”, por lo que estudiantes y docentes eran enviados al campo y a las fábricas y cuarteles para que aprendan (Cheng, 2005). Las escuelas se abrieron después de los primeros años en los cuales la situación fue bastante caótica. Luego de una primera etapa de estancamiento, a inicios de los 70 la cantidad de escuelas primarias y secundarias creció rápidamente, así como creció la matrícula en ambos niveles. Por lo tanto, a pesar de que la Revolución Cultural es analizada como un período en el cual bajó notablemente la calidad de la educación en las escuelas chinas, no caben dudas de que se hizo mucho por promover el acceso a la educación especialmente en los grupos en situaciones más desventajosas, como los de las zonas rurales (Hannum, 1999). De todos modos, para la década de 1980, una vez terminado el período de la Revolución Cultural, la experiencia era fuertemente criticada en China entre los educadores y nuevas olas de cambio aparecieron en el sistema educativo chino.

En las siguientes secciones se analiza el sistema actual que fue en gran parte configurado por las últimas reformas implementadas en China que estuvieron fuertemente marcadas por las reformas sociales y económicas más generales que implicaron una apertura a las influencias y tendencias internacionales y a la búsqueda de la construcción de una “economía socialista de mercado”

Estructura de gobierno del sistema educativo

Con la formación de la República Popular China (1949), el gobierno comunista conceptualizó a la educación como un instrumento para difundir la ideología oficial. En consecuencia, el sistema educativo que se creó en la década de 1950 se caracterizó por un control estricto del gobierno central sobre el planeamiento, la administración, el currículum, los libros de texto, la matrícula escolar, la distribución de plazas en las universidades y en los puestos laborales (Ngok & Chan, 2004). Así, todas las instituciones de educación básica y terciaria estuvieron bajo la dirección del Partido-Estado, que monopolizó la provisión, el financiamiento y la regulación del sistema educativo (Ibid.).

Ya desde la segunda mitad de la década de 1970 este sistema altamente centralizado ha sido objeto de críticas. Tras la muerte de Mao y, especialmente con la llegada al gobierno de Deng Xiaoping, se empieza a relacionar el cambio educativo

⁶ Para más detalles sobre la Revolución Cultural ver por ejemplo, Kwong, 1988 y Pepper, 1996

con el desarrollo económico y social de China y se define a la educación como una contribución fundamental para la modernización del país. Se inició una serie de reformas económicas orientadas a la construcción de una “economía socialista de mercado” y, bajo la consigna de que la reforma educativa debía estar vinculada estrechamente con las reformas económicas, se proclama la descentralización de poder a niveles inferiores de gobierno y la reducción de los controles rígidos que ejercía el gobierno sobre las escuelas (Ibid.) Estos principios se cristalizaron en el documento elaborado por el gobierno en 1985 titulado “Decisiones del Comité Central del Partido Comunista Chino sobre la Reforma del Sistema Educativo”, que fue la base de la reforma educativa iniciada en la época (Ibid; Cheng, 1986)

A grandes rasgos podría decirse que la descentralización educativa en China siguió las tendencias internacionales de los 80 y los 90: el gobierno central retuvo el poder para definir las orientaciones básicas de las políticas y para monitorear y evaluar sus resultados, mientras se le delegó la responsabilidad en la administración de la educación a las autoridades locales en los niveles inferiores (Ngok & Chan, 2004; Kwong, 2004).

Dado el tamaño del sistema educativo chino y del país en general, el concepto de “niveles inferiores” es bastante particular al compararlo con otros sistemas. El nivel superior es el central o nacional. En un segundo nivel de gobierno el territorio se divide en 32 entidades administrativas: 22 provincias (23 si se incluye Taiwán), cinco regiones autónomas (relacionadas con las minorías étnicas más importantes) y cuatro municipalidades bajo administración directa del gobierno central (Pekín, Tianjin, Shangai y Chongqing). Estas ciudades, dado su tamaño e importancia, tienen un rango similar a las provincias. Finalmente existen dos regiones administrativas especiales (Hong Kong y Macao), que mantienen un gran margen de autonomía del gobierno central y en muchos aspectos, entre ellos el control del sistema educativo, tienen características similares a las de un estado independiente.

A su vez, el nivel provincial se divide en municipalidades, bajo éstas están las prefecturas y más abajo los condados. Los condados se dividen en distritos y éstos a su vez en pueblos (townships). Es decir que hay 7 niveles de gobierno. Incluso, en algunas áreas poco pobladas se llega a 9 niveles. En la actualidad, la unidad fundamental en la administración de las escuelas son los condados y en algunos casos los distritos. Un condado tiene una población promedio aproximada de medio millón de personas. Hay alrededor de 2000 condados en China (Cheng, en prensa).

En este esquema, el gobierno central tiene a su cargo el establecimiento de estándares generales en relación a la duración de la educación básica, el diseño del currículum y los estándares de evaluación, la titulación de los docentes y su salario básico. El nivel provincial tiene autonomía para diseñar su propio sistema en términos de los tiempos escolares, los planes de estudio, libros de texto y salarios docentes (Ngok & Chan, 2004). Por ejemplo, en el caso del municipio de Shanghai (con estatus similar al provincial) se le delega a la vez la responsabilidad por la administración de las escuelas a los distritos y condados, estableciendo que dentro del marco fijado por los niveles superiores de gobierno, estas instancias de gobierno son responsables por el “desarrollo de varias formas de educación local y la implementación de una educación de calidad” (Ibid., p. 91). A su vez también se promueve cierta autonomía para las escuelas.

La justificación para la ola descentralizadora en China también es similar a la que se encuentra en la experiencia internacional (y en el Cono Sur), destacándose la idea de

que de esa forma se le da mayor libertad a los gobiernos locales y a las instituciones y mayor protagonismo en el desarrollo educativo, permitiendo que la educación adapte a las necesidades locales de la comunidad y que haya más diversidad en la oferta educativa. A su vez, también se destaca la necesidad de reducir la carga financiera que implica el sistema educativo para el gobierno central.

El caso de los servicios educativos se encuentra alineado con las tendencias más generales que afectan a la provisión de los servicios sociales desde que se inició la reforma orientada a la economía de mercado en China. Se enfatizan así la responsabilidad individual y las iniciativas locales mientras disminuye la importancia del estado central (y del estado en general) en la provisión de los servicios sociales (Wong & Flynn, 2001). En términos de financiamiento, por ejemplo, entre 1991 y 1997, a pesar de que en términos absolutos la inversión del estado central aumentó significativamente, su contribución al gasto total en educación en términos porcentuales disminuyó del 84% al 74% (Wong, 2004).

Como el gobierno central no provee todos los fondos necesarios para el desarrollo de los servicios educativos, los gobiernos locales deben recurrir a fuentes de financiamiento alternativas, entre las que se destacan los impuestos locales. Dadas las enormes diferencias que existen dentro de China en términos de desarrollo económico, las regiones y distritos más ricos tuvieron más recursos para financiar e incluso expandir su oferta educativa, mientras que en las partes más pobres los gobiernos locales tuvieron dificultades incluso para pagar los salarios docentes (Wong, 2004). En algunos condados, los gastos en educación representaron entre el 60% al 70% de los fondos públicos disponibles. Por ejemplo, la provincia de Hebei (que no está entre las "pobres") invirtió entre 1991 y 1995 600 millones de yuanes para el desarrollo de nuevas disciplinas en sus universidades, mientras que Shangai proveyó el mismo monto en 1999 con el mismo objetivo solo a la Universidad de Fudan (Ibid.)

A nivel de las escuelas, los directivos también se vieron necesitados de complementar los fondos estatales. El gobierno fijó una cantidad mínima de alumnos que cada escuela debía inscribir en forma gratuita y, por sobre esa cuota, se autorizó a las escuelas a inscribir a alumnos a los que se les cobraba un arancel. Además, las escuelas podían cobrar por los uniformes, libros de textos, clases de apoyo, clases avanzadas y otros servicios extras. La educación dejó de ser gratuita y los padres debían pagar un alto costo para mandar a sus hijos a la escuela. Aunque se estableció un límite en cuánto podían cobrar las escuelas, en la práctica este límite no siempre se respetaba. Por supuesto que, como sostiene Wong (2004), estos costos implicaron un obstáculo para las familias menos pudientes, lo que hizo que algunos padres tuvieran que retirar a sus hijos del sistema educativo. Según Wong:

El gobierno chino nunca renegó de su compromiso de ofrecer más y mejores servicios educativos a la población; ni sus políticas se propusieron discriminar en contra de ciertos grupos sociales o regiones. Pero en los hechos lo hicieron. Al proveer mayor ayuda a aquellos que se podían beneficiar más de la asistencia del gobierno, colocaron a aquellos grupos y regiones con menos posibilidades de valerse por sí solos en una situación de desventaja. De la misma manera que las políticas económicas basadas en esta filosofía hicieron que algunos sectores de la población se enriquezcan mientras dejaron a otros detrás, las políticas educativas motivadas por el mismo principio no beneficiaron a todos los grupos sociales y a las regiones de la misma manera. (Ibid., p. 103)

Como veremos más adelante, al referirnos a la obligatoriedad y su cumplimiento, otros datos confirman esta observación. Asimismo, veremos que recientemente el gobierno ha tomado medidas para revertir esta situación, proponiéndose eliminar todo tipo de cargo económico por la escolarización de los hijos de las familias rurales.

Volviendo a la descentralización, como parte de este proceso el estado también promovió la diversificación de la provisión de los servicios educativos, permitiendo y alentando la creación de escuelas (e incluso instituciones de educación superior) por parte de las instituciones civiles y los ciudadanos (Ngok & Chan, 2004). Así, comenzó lentamente a surgir en China un “mercado interno” o “cuasi-mercado” educativo (Mok, 1997; Chan & Mok, 2001). Varios actores no estatales han establecido lo que se conoce como instituciones educativas “minban” (gestionadas por el pueblo) que incluyen tanto a las escuelas como a instituciones de educación superior, lo que generó una notable expansión de este tipo de escuelas.

Por ejemplo, en Shanghai, en 2000 había 125 escuelas minban primarias y secundarias, 67 escuelas públicas administradas por entidades no estatales (llamadas gouyou minban), 4 instituciones minban de educación superior autorizadas por el Ministerio Nacional y 12 por el gobierno municipal. También había 300 instituciones pre-escolares minban (Ngok & Chan, 2004).

Según datos oficiales, en todo China había en 2002 61.200 instituciones minban en los distintos niveles, 5000 más que el año anterior. Éstas atienden a 11.159.700 estudiantes, 2 millones más que el año anterior. Entre ellas hay 1.202 instituciones de educación superior (1.403.000 alumnos), 5.326 secundarias regulares (3.059.000 alumnos), 1.085 secundarias vocacionales (470.500 alumnos) y 5.122 escuelas primarias (2.221.400 alumnos). El nivel en el que más desarrollo de escuelas minban existe es el pre-escolar en el que hay 48.400 instituciones que atienden a 4.005.200 alumnos (Ministerio de Educación, 2003).

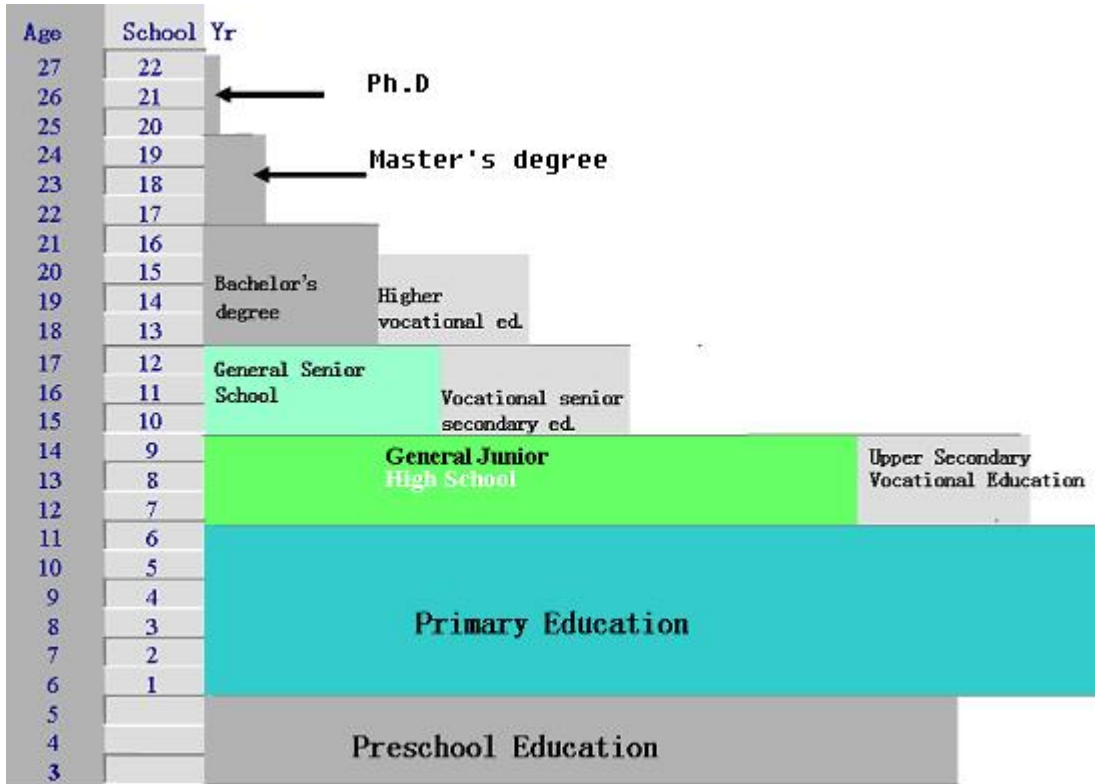
Sin embargo, a pesar de que existen muestras claras de que el sector privado está creciendo en la educación China, su participación es, al menos por ahora, marginal en un sistema en el cual las instituciones públicas siguen dominando la oferta de servicios educativos (Chan & Mok, 2001). Por ejemplo los 2 millones de alumnos matriculados en escuelas primarias privadas representan aproximadamente el 2% de la matrícula total.

Estructura de niveles

La Educación Básica en China está compuesta por 3 años de educación pre-escolar, 6 años de educación primaria, 3 años de educación secundaria básica (junior high school) y 3 años de educación secundaria superior (senior high school). En la educación secundaria superior hay un sector cada vez mayor de educación vocacional-técnica, que concentra alrededor del 50% del total de la matrícula del nivel secundario superior. En el nivel de educación superior hay carreras de 2 a 3 años, mayormente de naturaleza vocacional-técnica y carreras universitarias de 4 años de duración que ofrecen títulos de licenciatura (bachelor). También existen modalidades de educación superior a distancia a través de la radio y la TV. Los programas de maestrías duran 2 a 3 años y los programas de doctorado otros 3

años. El gráfico 6 indica la estructura organizativa del sistema educativo de China (Nazaho et al)

Gráfico 6. Estructura del sistema educativo chino



Fuente: Zhou & zhu, 2007

Una característica distintiva del sistema educativo chino (que comparte con otros sistemas del sudeste asiático) es el peso que tienen los exámenes que se usan para seleccionar a los postulantes en los distintos niveles del sistema. Esta tradición que proviene de los exámenes que se tomaban a los aspirantes a los cargos públicos desde la época de Confucio, sumada a la importancia que le dan las familias a la educación como posibilidad de ascenso social, genera mucha ansiedad en los niños, los jóvenes y las familias. Además, es habitual la crítica al énfasis en los exámenes ya que se dice que genera un tipo de educación muy basado en la memorización de ciertos datos que son los que se necesitan para pasar la evaluación, contaminando así el proceso educativo.

Recientemente, se decidió suavizar el sistema. Las escuelas primarias y de secundaria básica tienen la obligación de admitir a los alumnos de su zona de influencia sin exámenes de admisión. Las escuelas secundarias superiores (incluidas las vocacionales) toman un examen de admisión que administra la propia escuela. Una vez que los alumnos se gradúan del nivel medio se les toma un examen que administran el nivel provincial o municipal. El examen de entrada a la universidad es el más competitivo, aunque la competencia se ha visto reducida por la ampliación y diversificación de la oferta (China Education and Research Network)

Obligatoriedad

La reforma de mediados de los 80, estableció la obligatoriedad del nivel primario y del secundario básico (junior high school), estableciendo así la meta de lograr una educación obligatoria de 9 años. Sin embargo, dadas las enormes diferencias que existían en los puntos de partida en las distintas regiones, la reforma dividió a las distintas partes del país clasificándolas en tres categorías. Se establecieron plazos diferentes para el cumplimiento del objetivo mencionado para cada una de las categorías.

En la primera categoría se incluye a las ciudades y a las áreas con mayor desarrollo económico ubicadas en las provincias de la costa y algunas partes del interior. Un cuarto de la población vive en estas zonas. Al momento de declararse la meta, los 9 años de educación obligatoria ya se habían universalizado en la mayoría de estas áreas. Para aquellas que no lo hubieran logrado se fijó el año 1990 como plazo para hacerlo.

La segunda categoría se compone de pueblos “semi-desarrollados” económicamente, en los que vive aproximadamente la mitad de la población. Estas áreas debían en primer lugar universalizar la escuela primaria con los estándares de calidad esperados y, además, debían tomar los recaudos necesarios para completar la extensión de la educación secundaria básica (académica o técnica) hacia 1995.

Finalmente, la tercera categoría incluye a las áreas con bajo desarrollo económico en las cuales reside un cuarto de la población. En la medida que el desarrollo económico lo permita, estas áreas deben hacer un esfuerzo para lograr los 9 años de educación obligatoria. El documento oficial establece que el Estado hará lo posible para asistir a estas áreas en su desarrollo educativo. (Cheng, 1986)

Aunque la meta de 9 años de escuela obligatoria no se ha podido cumplir aún en su totalidad (especialmente en las áreas ubicadas en la tercera categoría), se han alcanzado logros notables. Según la China Education and Research Network casi 1.500 condados, ciudades y distritos municipales han instituido la educación obligatoria de nueve años. Asimismo, la educación media superior casi se ha universalizado en las ciudades grandes y medianas y en las áreas costeras, donde la economía está bastante desarrollada.

Sin embargo, en las áreas menos desarrolladas, donde el desafío era mayor, existieron algunos problemas, entre ellos el mencionado problema relacionado con el financiamiento y el cobro de cuotas en las escuelas. Encuestas recientes llevadas a cabo por sociólogos en varias áreas rurales demuestran que actualmente los campesinos chinos, cuyo ingreso neto anual per capita era meramente de 3.200 yuan (400 dólares) en 2005, tienen que pagar cerca de 800 yuan (100 dólares) por año por la educación de un niño en la etapa elemental y secundaria. Los aranceles excesivos que se cobran en las escuelas se han convertido en una de las razones más importantes para explicar el aumento de la deserción en las zonas rurales en años recientes (China Education and Research Network).

Recientemente el gobierno se comprometió a eliminar para fines de 2007 los aranceles y cualquier otro tipo de carga económica que recayera sobre las familias de las zonas rurales en los niveles educativos obligatorios. La medida beneficiaría a

unos 160 millones de niños en edad escolar de la vasta región rural, quienes conforman casi el 80 por ciento de los estudiantes primarios y secundarios del país.

La cuestión docente

Tabla 3: Estadísticas del sistema educativo chino (2005)

	Cantidad de instituciones	Cantidad de docentes	Cantidad de estudiantes	Tasa bruta de matrícula
Educación superior	2.273	1.050.164	20.949.645	21%
Secundaria superior	31.561	2.060.383	39.900.939	52,7%
Secundaria básica	62.486	3.471.839	62.149.442	95%
Primaria	366.213	5.592.453	108.640.655	106,4%
Pre-escolar	124.404	721.609	21.790.290	41,4%

Fuente: Zhou & Zhu, 2007

A continuación se presenta una tabla que presenta algunos datos más detallados sobre algunas características de los docentes en China.

Tabla 4: Algunas características de los docentes en China

	Cantidad de docentes		% Mujeres ^d		Proporción alumnos/docentes ^d		% de Docentes formado s ⁱ
	1998	2000-2001	1998	2000-2001	1998	2000-2001	2000-2001
Enseñanza pre primaria	872.500	856.500	94	94	27	28	s/d
Enseñanza primaria	7.139.000	6.430.800	50	53	19	20	96,8
Enseñanza secundaria	4.763.000	4.792.800	41*	43	17	19	99,0
Enseñanza Superior	523.030	679.900	s/d	45	s/d	s/d	s/d

*Estimaciones del Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Fuente: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, UNESCO, 2005.

Lo primero que podemos notar es que los datos no coinciden exactamente con los presentados en la tabla anterior. Los distintos años de referencia podrían explicar parte de las diferencias, aunque en los datos referidos a educación superior probablemente la tabla 3 incluya a las instituciones de educación superior para adultos que constituyen un poco más de la mitad (1156) del total del instituciones de educación superior que generalmente se consideran en los datos oficiales. Mientras tanto, la tabla preparada por UNESCO, probablemente incluya solo las instituciones de educación superior "regular" (1054 según datos oficiales).

Además, es interesante notar que, a diferencia de los países del Cono Sur en los cuales la docencia es una profesión dominada por las mujeres, en China solo el nivel pre-primario está altamente feminizado, mientras que en los niveles primario,

secundario y superior los puestos están distribuidos de forma pareja con cierta prevalencia de las mujeres en el primario y de los hombres en los otros dos niveles.

Otro dato interesante es la relación docente/alumnos que es bastante baja en China en comparación con el Cono Sur. Sería interesante indagar en mayor detalle a qué se debe esta característica del sistema y cómo se cruza con temas de calidad y equidad.

También llama la atención el alto porcentaje de docentes formados en los niveles primario y secundario, lo que contrasta con la situación de algunos de los países del Cono Sur. A continuación caracterizaremos la formación docente en China. La misma se divide en tres tipos: la formación superior, la regular y la que está orientada a las minorías étnicas.

La educación superior general para docentes en China tiene como principal objetivo formar a los docentes de escuelas secundarias. En 1998, había 229 instituciones de educación superior general en China con una matrícula de 690.000 alumnos/as. Las instituciones encargadas de este nivel son las universidades normales y los institutos de formación docente. Para ingresar a este nivel de formación docente es necesario haber egresado de una escuela secundaria superior. Los programas de 4 años son ofrecidos para la formación de los docentes de las escuelas secundarias superiores, los programas de 2 a 3 años forman a los docentes de escuelas secundarias básicas.

La educación secundaria regular para docentes tiene como principal objetivo la formación de docentes para las escuelas primarias, para jardines de infantes y para la educación especial. En 1998, había 875 *colleges* de secundaria regular para la formación docente en China con 920.000 alumnos/as matriculados. De estos 875 *colleges*, había 811 escuelas secundarias regulares de formación docente, 61 para la educación pre-escolar y 3 para educación especial. Para acceder a este nivel es necesario haber egresado de una escuela secundaria básica. Los programas duran entre 3 y 4 años.

Asimismo, en cuanto a la *formación docente para las minorías étnicas* el país promueve la expansión de la formación docente para minorías para promover el desarrollo de la educación en regiones donde residen grupos minoritarios. Un grupo de instituciones de formación docente superior y *colleges* y escuelas secundarias de formación de docentes son responsables por la formación y de docentes de culturas minoritarias.

El sistema educativo de China según algunos indicadores de resultados

En esta sección presentaremos algunos datos básicos que nos permitirán comprender a grandes rasgos los avances y desafíos que presenta el sistema educativo chino en cuanto a sus resultados y, más específicamente en cuanto al objetivo de universalizar la escuela básica obligatoria (seis años de primaria y tres de media inferior). Los datos deben ser analizados a la luz de dos cuestiones fundamentales: (a) se debe tener en cuenta que al declararse la República Popular China (1949), el 80 % de la población era analfabeta (Hannum, 1999) y que solo entre el 20 y el 40% de los niños en edad escolar asistían a la escuela. Como se verá, los avances en la tasa de escolarización en los últimos 50 años han sido impresionantes, (b) lamentablemente existen pocos datos disponibles acerca del rendimiento de los alumnos en el sistema educativo de China (al menos en inglés)

por lo que se hace difícil compararlo con otros sistemas en relación a los resultados académicos de los alumnos.

Más allá de esto último, contamos con algunas estadísticas básicas que nos permiten bosquejar un panorama de la situación. En el siguiente cuadro se presenta la tasa de escolarización según datos del Ministerio de Educación de China

Cuadro 13: Tasa neta de escolarización en escuelas primarias. En %.

Year	Total	Male	Female	Balance
1990	96.3	-	-	-
1991	96.6	-	-	-
1992	97.2	98.2	96.1	2.1
1993	97.7	98.5	96.8	1.7
1994	98.4	99.0	97.7	1.3
1995	98.5	98.9	98.2	0.7
1996	98.8	99.0	98.6	0.4
1997	98.9	99.0	98.8	0.2
1998	98.9	99.0	98.9	0.1
1999	99.1	99.1	99.0	0.1
2000	99.1	99.14	99.07	1.07
2001	99.05	99.08	99.01	1.07
2002	98.58	98.62	98.53	1.09

Fuente: Ministerio de Educación de China, 2003

Como puede verse, según datos oficiales, la tasa de escolarización ha subido más de dos puntos entre 1990 y 2002, llegando casi a la universalización de este nivel. Además, la disparidad entre géneros casi desaparece (tema que se retomará más adelante).

En cuanto a la educación secundaria, hay que distinguir entre la educación media inferior (junior) y la superior, ya que la primera es parte de la educación obligatoria, mientras que la segunda no lo es.

Cuadro 14: Tasa bruta de escolarización en China. En %.

Year	Primary	Junior ^②	Senior ^③		Higher Education ^④
	According to provincial entrant age primary schools years	The age of 12-14	The age of 16-17		The age of 18-22
			Pre-service	General	
1990	111.0	88.7	21.9	28.0	3.4
1991	109.6	89.7	23.9	28.4	3.6
1992	109.4	71.8	22.8	28.0	3.9
1993	107.3	73.1	24.1	28.4	5.0
1994	108.7	73.8	28.2	30.7	6.0
1995	108.8	78.4	28.8	33.8	7.2
1996	105.7	82.4	31.4	38.0	8.3
1997	104.9	87.1	33.8	40.8	9.1
1998	104.3	87.3	34.4	40.7	9.8
1999	104.3	88.8	35.8	41.5	10.6
2000	104.8	88.8	38.2	42.8	11.5
2001	104.6	88.7	38.8	42.8	13.3
2002	107.5	90	38.4	42.8	16

Fuente: Ministerio de Educación de China, 2003

El cuadro 14 indica que la tasa bruta de escolarización en la educación media inferior ha aumentado notablemente entre 1990 y 2002. Lamentablemente no hay datos de la tasa neta en este nivel, por lo que no es posible saber cuánto corresponde a una efectiva incorporación de alumnos que no accedían a la educación media y que porcentaje se relaciona con alumnos que habiendo entrado al nivel no logran terminarlo, por lo que siguen en la escuela. En cuanto a la educación media superior (no obligatoria), la tasa bruta de escolarización también ha aumentado bastante, tanto en las escuelas académicas como en las vocacionales. En los últimos años, con la intención de articular mejor el sistema educativo con el mercado laboral y los planes de desarrollo económico, se ha planteado como una prioridad política el lograr que el 50% de las inscripciones en la educación secundaria superior sean en las escuelas técnico-vocacionales. Finalmente, en la educación superior se refleja un aumento notable de la tasa de matriculación.

Al compararlo con el Cono Sur puede verse que las tasas de matrícula son similares en el nivel primario en el cual se ha casi universalizado tanto en China como en los países del Cono Sur. En el caso de la secundaria, se hace difícil comparar los datos ya que en el Cono Sur los datos del nivel medio están agregados (no se distingue entre básica y superior) y además hemos presentado datos de la tasa neta de matrícula. De todos modos, según los datos que se tiene, parecería que las cifras de China en el nivel secundario básico se acercan más a los casos de Chile, Uruguay y Argentina, que tienen tasas de escolarización del secundario de entre el 65% y el

80%, a diferencia de Brasil, Paraguay y Bolivia que se ubican entre el 36% y el 50%, por lo que sus tasas de escolarización se acercan más a las de China en el nivel medio superior.

Cuadro 15: Tasa bruta de matrícula en los distintos niveles , Año 2005. En %.

Nivel	Tasa bruta de matrícula
Educación superior	21%
Secundaria superior	52,7%
Secundaria básica	95%
Primaria	106,4%
Pre-escolar	41,4%

Fuente: Zhou & Zhu Muju, 2007

El cuadro 15 presenta datos más actualizados. Como puede verse, las matrículas continuaron en aumento, salvo en el nivel primario en donde se llegó casi a la universalización. Sin embargo, a pesar de que hoy en día se está incluyendo a la gran mayoría de la población en la escuela obligatoria, la tasa de alfabetización de adultos muestra que la universalización de los niveles básicos es novedosa para China. La evolución positiva de la tasa de alfabetización también muestra que la expansión educativa empieza a dar sus frutos, ya que nos solo disminuye el analfabetismo, sino también la brecha entre hombres y mujeres.

Cuadro 16: tasa de alfabetización de adultos en China, según sexo. En %.

	1990			2000		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Tasa de alfabetización de adultos	78,3	87,2	68,9	85,2	92,1	77,9

Fuente: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, UNESCO, 2005.

Inclusive, en la actualidad, las diferencias de género parecen ser irrelevantes en la matrícula en la escuela básica según datos oficiales (Cuadro 17).

Cuadro 17. Matrícula de educación primaria por género. Años 1998-2005. En %

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Niños	99.00	99.1	99.14	99.08	98.62	98.69	98.97	99.16

Niñas	98.86	99.0	99.07	99.01	98.53	98.61	98.93	99.14
diferencia	0.14	0.1	0.07	0.07	0.09	0.08	0.04	0.02
promedio	98.93	99.09	99.1	99.05	98.58	98.65	98.95	99.15

Fuente: Zhou & Zhu Muju, 2007

Sin embargo, las diferencias de género aumentan a medida que se avanza en los niveles educativos (Cuadro 18).

Cuadro 18 : Matrícula en distintos niveles por género. En %.

	1990			2000		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Tasa neta de escolarización en la escuela primaria	97,4	99,4	95,3	92,7*	92,5*	93,0*
Tasa bruta de escolarización en enseñanza secundaria	48,7	55,3	41,7	68,2	77,2	58,4
Tasa bruta de matrícula en educación superior	2,9	3,8	2,0	9,5*	12,4*	6,5*

*Estimaciones del Instituto de Estadísticas de la UNESCO.

Fuente: Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, UNESCO, 2005.

En definitiva, puede decirse que las diferencias de género en cuanto al acceso a la educación en China se han ido achicando notablemente en los últimos 50 años en todos los niveles educativos (cuadro 19). En el nivel primario los datos de distintas fuentes coinciden en que no hay diferencias de género, o cuando las hay son casi irrelevantes. Sin embargo, a medida que se avanza en los niveles del sistema, los datos indican que las diferencias a favor de los hombres aumentan.

Cuadro 19: Porcentaje de estudiantes mujeres en la matrícula total Años 1951-1997. En %.

Año	Universidad	Secundaria técnica	Secundaria general	Secundaria vocacional	Primaria
1951	22,5	31,9	25,6	-	28
1960	24,5	31,3	31,2	-	39,1
1978	24,1	35,3	41,5	-	44,9
1980	23,4	31,5	39,6	32,6	44,6
1990	33,7	45,4	41,9	45,3	46,2
1997	37,3	48	45,5	48,8	47,6

Fuente: Kwong, 2004

Sin embargo, la igualdad de oportunidades no solo se mide en términos de acceso a las instituciones educativas. Según Kwong (2004), las familias en China suelen establecer una clara distinción entre los roles de los distintos géneros en los cuales los hombres ejercen un rol dominante y público, mientras las mujeres tienen un rol subordinado y limitado al ámbito privado. Así, para la mayoría de la población, la mujer ideal es la madre y esposa devota que prioriza el cuidado de su familia por sobre su propio desarrollo académico y profesional. Por lo tanto, muchas mujeres creen que no deben sobrepasar a los hombres en sus niveles educativos, ocupacionales o de ingresos. Dadas estas visiones, no sorprende que por ejemplo en 1992, las mujeres representaran el 80% de las deserciones escolares y el 65% de las personas en edad escolar fuera del sistema. Para las familias, es más importante la educación de los niños que la de las niñas. Por lo tanto, a partir de que la educación dejó de ser gratuita muchas familias tuvieron que optar entre financiar la educación de sus hijos o la de sus hijas. Como resultado, en 1990 el 68% de la fuerza laboral entre 15 y 19 años estaba representada por mujeres. Lo que sugiere que los varones del mismo grupo etario tenían más posibilidades de seguir en el sistema educativo (Ibid.). Sin embargo, no todas las mujeres y niñas chinas son afectadas por este problemas de la misma manera. Es en las regiones más pobres en donde hay mayores diferencias en las oportunidades educativas entre géneros.

Hacia fines de la década de 1990, el gobierno chino, conciente de esta problemática, lanzó un programa llamado “Chun Lei” (Capullo primaveral) a través del cual se recaudan fondos privados para promover la retención de las niñas en la escuela en las regiones del interior (Ibid.)⁷.

Sin embargo tanto las diferencias de género, como las tasas de acceso a la educación deben ser contrastadas con las diferencias regionales y con las diferencias entre la población urbana y rural.

Al referirnos a la educación rural en china debemos tener en cuenta que la gran mayoría de la población vive en zonas rurales. En 1990, 91% de las escuelas primarias estaban ubicadas en una zona rural. Además, la educación rural en China daba cuenta de 78,4% de los alumnos de primaria y 76,4% de los docentes de ese nivel. Inclusive en la educación secundaria básica el 66,3% de los estudiantes y el 62,7% de los docentes pertenecían a zonas rurales (Paine % DeLany, 2004)

Además, como ya se mencionó, hay que considerar que en general existen marcadas diferencias entre las oportunidades de los niños en zonas rurales y los de zonas urbanas. En la siguiente tabla se muestra la relación entre los matriculados en un determinado nivel y los graduados en el nivel anterior (tasa de pasaje), lo que permite deducir cierta tendencia en cuanto a la continuidad de los estudios según lugar de residencia.

Cuadro 20: Tasa de pasaje entre niveles por lugar de residencia. Años 1985-1990. En %.

Año	Primaria-secundaria básica (%)			Secundaria básica – secundaria superior académica (%)		
	Ciudad	Pueblo	Condado	Ciudad	Pueblo	Condado
1985	101	100,5	59,2	40,3	58,7	11,6
1986	101,6	112,7	59,6	40,2	55,6	10,2

⁷ Para más datos sobre la situación de la mujer en China ver <http://www.womenofchina.cn>

1987	102,1	105,8	59,3	40,2	53,8	9,7
1988	102,6	108,3	60,2	37,7	51,1	8,6
1989	101,7	107,9	60,9	38,4	51,3	8,3
1990	104,6	112,5	63,7	40,4	54,2	8,7

Fuente: adaptado de Hannum, 1999.

A pesar de que estos datos podrían estar contaminados por las migraciones de zonas rurales a urbanas, puede percibirse que existe una gran diferencia entre tipos de zonas y que ésta aumenta notablemente en los niveles más altos del sistema. Asimismo, las diferencias entre niños y niñas también se potencian en las zonas rurales. Por ejemplo, en 1990, una de cada 10 mujeres de 16 años de edad no había aprobado el nivel primario en las zonas rurales, mientras que solo dos de 100 mujeres se encontraban en esa situación en las zonas urbanas. (Hannum, 1999). Al igual que con las inequidades de género, el estado en China ha abordado las inequidades rurales-urbanas con varias políticas, entre ellas una iniciativa reciente que busca eliminar todos los costos de la educación para las familias en estas zonas, lo que requiere un enorme esfuerzo financiero por parte del Estado (comentaremos más sobre este tema al referirnos al financiamiento).

Otro tema importante al considerar las desigualdades educativas al interior de China es la cuestión étnica. En China, la etnia mayoritaria es la Han. Además, oficialmente se reconocen otras 55 nacionalidades minoritarias, con una población de 108 millones, que conforma cerca del 8.98% del total de la población.

La educación para las minorías étnicas es un componente importante de la causa educativa de China. Según las estadísticas de 1998, el número de estudiantes de etnias minoritarias en escuelas de todos los niveles alcanzó 18,5 millones. Ese mismo año había 888.400 profesores originarios de las etnias minoritarias.

El país ha creado 12 universidades para las minorías étnicas en 11 provincias, municipios y regiones autónomas. Estas universidades matriculan solamente a estudiantes de las etnias minoritarias y ofrecen disciplinas y temas especiales de acuerdo a las necesidades de cada grupo étnico. En 1989, en todas estas universidades, había 39.332 estudiantes y 4897 docentes de 4897. (China Research Network)

Políticas Educativas

En términos de filosofías y prioridades políticas, las reformas iniciadas en China a mediados de la década de 1980 implican una gran ruptura con el tipo de principios que guiaban las políticas educativas y, por supuesto, el tipo de políticas que se implementaban. Esta ruptura podría explicarse en términos de una serie de desplazamientos: (a) de un país cerrado a un país abierto al mundo y a las ideas e influencias internacionales en educación (y en otras áreas); (b) de una economía socialista a una "economía socialista de mercado", lo cual en términos educativos implicó una reforma en el gobierno del sistema educativo tendiendo hacia la descentralización y privatización del sistema; y (c) en términos filosóficos se debilitó la ideología Maoísta que promovía el sacrificio de los intereses individuales en nombre del bien colectivo y está siendo reemplazada por políticas que promueven que cada individuo busque su propio bien, con la idea de que dado que lo colectivo

es la suma de las partes si todos procuran su propio bien esto redundará en definitiva en el bien común⁸.

Estos importantes cambios en la visión que se tiene del sistema educativo y los principios que deben guiarlos implicaron una gran actividad por parte del estado en la elaboración de normas y de políticas desde la mitad de la década de 1980 hasta la actualidad. Entre ellas se incluye la Ley Escolar, Ley de Exámenes Educativos, Ley de Financiamiento, Ley de Aprendizaje Permanente (Lifelong learning), Ley de Obligatoriedad de la Educación, Ley de Docentes, Ley de Educación Superior, Regulación sobre las credenciales académicas, Ley de Promoción de la Educación Privada y no-gubernamental y muchas otras.

La actividad del gobierno central en términos de elaboración normas y regulaciones es un reflejo del nivel de profundidad con el que se está llevando a cabo la reforma de la educación en China. El gobierno ha utilizado las normas, junto con la distribución de subsidios, el planeamiento, la evaluación, y el monitoreo para garantizar la efectiva implementación de la política educativa del estado y promover la calidad y la equidad de la educación y garantizar los derechos de las escuelas, los docentes y los alumnos (Zhou & Zhu Muju, 2007).

Otra característica de las políticas educativas de los últimos años es que se han basado en gran medida en la asistencia de organismos internacionales y en estudios de la experiencia internacional. Organizaciones como UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial, la Unión Europea y el DFID (Organismo para el Desarrollo de Gran Bretaña) han colaborado con el gobierno de China para promover la universalización de la educación obligatoria de 9 años. (Ibid.) Asimismo, el gobierno ha promovido lo que llama una política de "puertas abiertas" en educación, que se propone promover el intercambio y la cooperación con otros países en materia educativa. En el marco de esta política se han iniciado intercambios con países como EEUU, Rusia, Japón, Corea y otros países del sudeste asiático y de otras partes del mundo (Ibid.). Como veremos más adelante esta influencia de las tendencias internacionales se hace evidente en la reforma curricular que se implementó en China en los últimos años, para la cual el gobierno encargó una investigación acerca del cambio curricular en más de 20 países, la cual usó como base para su propia reforma.

Financiamiento

De acuerdo con datos del Ministerio de Educación de China, el estado gastó en 2002 el 3,4% del PBI en 2002. El gasto en educación ha aumentado en comparación con el año 1998 en el que se destinó 2,55% del PBI a educación. Asimismo, las contribuciones de la sociedad civil (organizaciones y ciudadanos) también están aumentando y llegaron a 1,97% del PBI en 2002. Asimismo, el gobierno se ha comprometido en 2006 a incrementar el gasto en educación gradualmente en los próximos cinco años hasta llegar al 4% del PBI. (China Education and Research Network)

⁸ Cabe aclarar que este es un cambio que está en proceso y que no implica que la larga tradición de poner el bien colectivo por sobre el bien individual haya cambiado en toda la sociedad China. Simplemente notamos, siguiendo a autores como Pye (1991) y Kwong (2004), que a nivel de las políticas se percibe una tendencia a darle mayor prioridad al individuo.

En el documento en el que el gobierno toma este compromiso se destaca la importancia de “implementar una estrategia en la que se fortalezca a China a través de la ciencia y la tecnología” y de construir un país con una economía basada en la innovación y en recursos humanos altamente calificados (Ibid.) En el documento se resalta además que la provisión de la educación pública y el incentivo al desarrollo de la educación privada son responsabilidades que competen a todos los niveles de gobierno.

Justamente uno de los problemas con los que se enfrenta China en términos de financiamiento de la educación es que al haber descentralizado la provisión y, en cierta medida, la financiación de la educación a los niveles inferiores se generaron grandes diferencias entre regiones que tienen distintas capacidades económicas y financieras en términos de cuánto se invierte en educación⁹. En un estudio reciente publicado por UNESCO en el que se comparan 16 países en términos de la equidad interna, China aparece como el país en el que hay mayor diferencia entre regiones en términos de gasto por alumno. Según ese informe, la región dentro de China que más gasta por alumno destina 16 veces más de recursos que la que menos gasta. Asimismo, se sugiere que esta diferencia está altamente relacionada con las diferencias entre zonas urbanas y rurales (Sherman & Piorier, 2007)

Conciente de este problema, el gobierno ha desarrollado un sistema de políticas de apoyo financiero para que ninguna familia se vea perjudicada en el acceso a la educación de sus hijos por problemas económicos, El programa incluye la posibilidad de asignar préstamos, becas, subsidios, exención de pago de aranceles o reducción de los mismos y esquemas en los cuales se les ofrece un trabajo a los estudiantes para pagar sus estudios. Por ejemplo, en 2002 se asignaron alrededor de 7 mil millones de Yuan para asistir a unos 7 millones de estudiantes universitarios cuyas familias tenían dificultades para pagar sus estudios (Zhou & Zhu, 2007). Asimismo, como ya se mencionó, el gobierno anunció que para fin de 2007 se proponía eliminar todo tipo de carga económica para las familias que manden a sus hijos a la escuela en los niveles obligatorios en las zonas rurales. (China Education and Research Network)

Reforma Curricular

El gobierno de China inició en la década de 1990 un proceso de reforma curricular en el que se hizo un gran esfuerzo por tomar en cuenta las experiencias internacionales y las opiniones de las comunidades locales. La reforma se inició con una serie de encuestas a nivel nacional organizadas por el Ministerio de Educación en las que participaron más de 16.000 alumnos, 2.000 docentes, y directores de escuela en 9 provincias. Asimismo, se llevaron a cabo estudios comparativos a nivel internacional. En los años 1996, 1998, 2000 y 2002 el Ministerio de Educación encargó una serie de investigaciones acerca de las reformas curriculares en la educación básica en más de 20 países o regiones, entre ellos Gran Bretaña, EEUU, Canadá, Alemania, Japón, Australia, Corea del Sur, Tailandia, Rusia, Suecia, Finlandia, Nueva Zelanda, India, Brasil y Egipto.

⁹ Para más detalles sobre este tema ver el apartado sobre la estructura de gobierno del sistema en la que se analiza el proceso de descentralización y algunas de sus consecuencias

No nos detendremos aquí a analizar en detalle la reforma curricular en China, pero marcaremos algunas de sus características más salientes. Como nota Zhu (2007), la reforma curricular en la educación básica China se introdujo en el contexto de grandes transformaciones políticas y sociales en la década de 1990, por lo que se basó en la idea de que el conocimiento que se transmite en las escuelas también debía sufrir grandes transformaciones para acompañar los cambios sociales más generales que se estaban dando en el país. Por lo tanto, el tipo de educación que se promovía fue objeto de críticas. Algunas de estas críticas se centraron en que el currículum estaba dominado por cursos académicos, con pocas oportunidades para que los alumnos aprendan de la experiencia. Además, los cursos obligatorios, establecidos por el estado y basados en una sola disciplina eran la norma, dejando poco espacio para que los alumnos pudieran optar entre varios cursos, para el trabajo interdisciplinario y para que las comunidades locales, las escuelas y docentes pudieran aportar al desarrollo curricular. Asimismo, se critica el énfasis que se pone en la educación China al entrenamiento para pasar exámenes, lo que responde a una larga tradición en esta cultura en la cual los exámenes son percibidos como un mecanismo de movilidad social, que llevaba a los docentes a ofrecer una educación muy basada en la memorización de datos que le daba un alto valor a al conocimiento codificado en los libros (Ibid.)

Como reacción en contra de estos aspectos que se ven como puntos débiles del sistema educativo de China, la reforma se basó en ideas tales como la de promover cursos basados en actividades prácticas que integren teoría y práctica, en la posibilidad de que se tomen algunas decisiones curriculares a nivel de las escuelas que pueden diseñar algunos cursos propios y en darles a los alumnos ciertas posibilidades de optar entre distintos cursos. El concepto de competencias ocupó un lugar central en la reforma, promoviendo una educación que reemplace el énfasis en la transmisión de datos e información, por el desarrollo de competencias tales como la creatividad, la resolución de problemas y el trabajo en equipo. En el nuevo modelo pedagógico el docente ya no es quien ocupa el centro de la escena transmitiendo conocimiento, sino que es el propio alumno quien a través de la experimentación y el trabajo de investigación descubre su propio conocimiento y desarrolla competencias bajo la guía del docente (Zhu, 2007). Otro tema que aparece como fundamental en la reforma es el del aprendizaje a o largo de toda la vida (lifelong learning). En definitiva, la reforma curricular en China ha seguido las tendencias internacionales y, en sus grandes principios, se parece bastante al tipo de reforma que se implementó en el con Sur. Incluso, como desarrollaremos en las conclusiones, a pesar de que previo a las reformas recientes había en el Cono Sur y en China distintas concepciones del conocimiento, las críticas que se toman como punto de partida para las reformas son bastante similares (la memorización de contenidos, el excesivo valor que se le da al conocimiento de los libros, una enseñanza basad en la palabra del docente, son algunas de estas críticas comunes)

Sin embargo, no caben dudas de que la reforma curricular en China también conservó muchas de las tradiciones educativas de este país. Entre ellas, una destacable e interesante para comparar con el Cono Sur es el énfasis en la educación moral. Cheng (2000) sostienen que la importancia que se le da en China a la formación moral de los estudiantes no es difícil de entender, ya que este aspecto de la formación de los niños fue la base del sistema educativo tradicional Chino que se basaba en las enseñanzas de Confucio. Esta tradición se mantiene (al menos hasta los años 90) en el premio que se le otorga en China a los estudiantes que son "Buenos en tres aspectos": Buenos en conducta (en la época de Mao a este componente se lo llamaba "bueno en ideología"), buenos en aprendizaje y buenos en

estado físico. El premio se le da a aquellos alumnos que se desempeñen bien en los tres componentes, pero al aspecto moral se le da prioridad por sobre los otros. Esto refleja la tradición china de valorar la virtud moral (*de*) por sobre las habilidades (*ca*) (Ibid.) Según Cheng, para los chinos una persona moralmente buena, aunque débil en sus habilidades es de todas maneras una miembro aceptable de la sociedad, pero una persona moralmente mala nunca es un miembro aceptable de la sociedad, independientemente de su nivel de habilidad o conocimiento (Ibid.).

Este énfasis en la educación moral se ha mantenido en la actualidad, por lo que se establece como el objetivo fundamental de la educación el de formar “ciudadanos socialistas que tengan ideales nobles, carácter moral, que sean educados y disciplinados” (Zhou & Zhu, 2007). Sin embargo, a estas tradiciones y a los “cinco amores” planteados por Mao como la esencia de lo que los niños debían aprender (amor por la patria, por la gente, por el trabajo, por la ciencia y por el socialismo) se agregan temas actuales como el combate contra el HIV-SIDA, la adicción a las drogas, la protección del medio ambiente y la seguridad vial, entre otros (Zhu, 2007).

Según Zhou & Zhu (2007) la implementación de la reforma curricular ha funcionado de manera muy positiva y la mayoría de los docentes dicen haber incorporado el nuevo marco regulatorio a sus prácticas. Cuando surgen problemas en la implementación, los docentes nombran como principal problema la falta de recursos curriculares (materiales didácticos, fuentes de información, formación para docentes, etc), lo que afecta en mayor medida a las regiones rurales aisladas geográficamente (Ibid.).

Finalmente, un aspecto importante en la regulación curricular es la evaluación y el monitoreo. En el Ministerio de Educación y en las Comisiones Provinciales de Educación se han creado Departamentos de Inspección y Evaluación para monitorear regularmente, evaluar y eventualmente rectificar las prácticas del gobierno y de las escuelas. En 1994 el gobierno estableció una serie de estándares mínimos para la universalización de los niveles obligatorios, la titulación de los docentes, la calidad de la educación, y la inversión. Cada año los gobiernos provinciales deben evaluar la performance de los gobiernos de los condados en la universalización de la educación obligatoria, y el estado central es responsable por evaluar a las provincias. Además, se ha establecido un sistema de reconocimiento público y premios de distinto tipo para aquellos gobiernos que tengan un rendimiento destacado (Ibid.)

Conclusión: abriendo algunas ideas para la comparación

El recorrido que se realizó por las características básicas de estos dos universos que se comparan permite identificar las enormes diferencias que existen en los sistemas educativos de ambas regiones, aunque también, sobre todo en cuanto a las políticas y problemas actuales, surgen algunos puntos interesantes de contacto.

Una diferencia evidente está en el tamaño de los sistemas educativos. Mientras los estudiantes del nivel primario representaban a inicios de la década de los 90 en el Cono Sur 39 millones de personas, en China en 2005 eran 108 millones. Más allá de que sin duda en los últimos 15 años la cantidad de niños en los sistemas del Cono Sur aumentó significativamente, las diferencias son enormes. Esta diferencia se refleja, por ejemplo, en la complejidad de la estructura de niveles que se ha diseñado en China para poder administrar un sistema educativo (y político en

general) de dimensiones tan grandes, en el que existen siete y hasta nueve niveles de gobierno en algunos casos.

Otra diferencia muy interesante, y que valdría la pena seguir explorando, puede encontrarse en los procesos de modernización de los sistemas educativos en China y en el Cono Sur. China recién se abrió a las influencias modernizadoras de Occidente en la segunda mitad del Siglo XIX y éstas se concretaron en grandes reformas a partir de los inicios del Siglo XX. A partir de ese momento, los cambios en el sistema fueron muchos, vertiginosos y drásticos. En solo 50 años China construyó un sistema educativo comunista tomando en gran medida a la Unión Soviética como modelo, llevó adelante la Revolución Cultural (que reaccionaba en contra del modelo existente) y luego se apartó de esa visión para acompañar a través de la educación al objetivo de construir una economía socialista de mercado. Además, para el momento en que el país se abrió a la influencia de Occidente, contaba con una larga tradición educativa que no fue abandonada, por lo que las influencias modernizadoras se sintetizaron con las tradiciones culturales y educativas existentes.

En el caso del Cono Sur (y del continente americano en general), la influencia europea fue decisiva desde el siglo XVI. Las culturas originarias y sus visiones sobre la educación no fueron respetadas. Las perspectivas europeas dominaron las políticas públicas para la educación, por lo que los procesos modernizadores y la construcción de sistemas educativos modernos se dieron con anterioridad y sin incorporar significativamente los rasgos de las culturas originarias.

En términos de los objetivos de universalizar la educación obligatoria y de ofrecer una educación de calidad para todos, puede decirse que aunque en general en ambas regiones ha habido grandes avances en los últimos años, con aumentos en la inversión y en el acceso, también estas regiones comparten la característica de tener diferencias internas muy significativas en cuanto al acceso de una educación de calidad. En el caso de China se mencionaron las diferencias en el acceso que colocan a las poblaciones rurales, a las minorías étnicas y a las mujeres en situaciones desventajosas. En el Cono Sur, la diferencia entre urbano y rural es significativa también (pero la proporción de población urbana es notablemente inferior a la de China) y las diferencias étnicas también juegan un rol importante (por ejemplo en Brasil, los negros tienen en promedio dos años menos de escolaridad que los blancos). Sin embargo, las inequidades más importantes se vinculan con las diferencias socioeconómicas.

Las diferencias de género, aunque todavía existen, en ambos universos son bastante pequeñas y han mejorado notablemente en las últimas décadas tanto en China como en el Cono Sur en cuanto al acceso a la educación. Sin embargo, esto no implica que no existan diferencias, sobre todo en los niveles más altos de los sistemas y que además, como hemos señalado para el caso de China, en ambas regiones existan maneras más sutiles de discriminación que se mantienen.

En términos del objetivo de lograr una educación de calidad para todos, al analizar los avances de los últimos años en el Cono Sur hay que hacer una distinción entre aquellos países que tuvieron una expansión cuantitativa del sistema más temprana (Argentina, Chile y Uruguay) y los que tardaron más en incorporar a la mayoría de la población en los niveles obligatorios (Brasil, Bolivia y Paraguay). En el caso de estos últimos países, en la década de los 90 los datos muestran que hubo importantes avances en la expansión cuantitativa de los sistemas que no habían logrado acercarse a la universalización de la educación primaria. La tasa de escolarización en

el nivel primario en estos países creció más de 10 puntos y, en estos términos, la brecha que los separaba de los países del primer grupo se acortó notablemente. Por lo que en la actualidad, los seis países del Cono Sur han llegado casi a la universalización de este nivel con cifras que rondan el 95% para las tasas netas de escolarización. Mientras tanto, en los países en los cuales la meta de la universalización de la primaria ya estaba casi cumplida, el desafío era el de tratar de lograr mayor equidad en la distribución de la calidad educativa. Es decir, que como la gran mayoría de la población ya asistía al nivel, lo que se buscaba era que la calidad de la educación que recibían los niños de distintas clases sociales, regiones, grupos étnicos y género fueran de equivalente calidad. Como es bien sabido en la literatura sobre estos temas, se trata de un desafío mucho más complicado que la expansión cuantitativa en el que sin dudas queda mucho por hacer.

Con respecto a China, es probable que también se pueda hacer esta distinción al interior del sistema entre las zonas urbanas que hace tiempo lograron la universalización de la educación obligatoria y las rurales que lo lograron en los últimos años o aún no lo han hecho. Sin embargo, la falta de datos acerca del rendimiento académico de los alumnos no nos permite avanzar mucho en la comparación. Lo que sí queda claro es que tanto China como los países del Cono Sur se enfrentan actualmente con dos desafíos que en líneas muy generales comparten.

En primer lugar, se necesita incorporar a la educación obligatoria a porciones de la población que aún no lo han hecho. Por un lado está el problema de incluir en la educación primaria a un porcentaje muy menor de la población que todavía no está en el sistema, lo que presenta un problema desafiante ya que se trata de las poblaciones que por problemas geográficos, étnicos-culturales o socio-económicos más cuesta incorporar. Por otro lado, teniendo en cuenta que en ambas regiones se ha extendido la obligatoriedad del sistema (9 años en China, 8 a 10 en Cono Sur), todavía queda mucho por hacer para universalizar los últimos años de la educación obligatoria (lo que podría llamarse la secundaria básica) y, en el caso de los países que lo han incluido como obligatorio, también el nivel inicial.

En segundo lugar, un desafío que parece ser más complejo es el de lograr que quienes entran en el sistema lo transiten recibiendo una educación de calidad equivalente y que además lo terminen en tiempo y forma, para lo cual se requiere bajar los índices de repitencia, abandono y desgranamiento. Además, todos los alumnos que terminan el nivel obligatorio deberían estar en condiciones de desempeñarse en forma adecuada en el nivel siguiente o, si no continúan con sus estudios, en la vida en general. Este es sin duda un desafío enorme que los dos universos que aquí se comparan van a compartir en las próximas décadas.

Además, tanto en China como en el Cono Sur, estos dos desafíos se cruzan con problemas de equidad y de diversidad cultural, ya que en ambas regiones existen muchísimas inequidades y diferencias culturales que, de manera particular en cada uno de ellos, influyen significativamente en la cantidad y calidad de educación que reciben distintos grupos dentro cada sociedad.

Otro aspecto interesante para comparar estos dos universos es la cuestión curricular o, en otras palabras, la definición de cuál es el tipo de conocimiento que debe promover el sistema educativo. Si tomamos como punto de partida las reformas curriculares actuales vemos muchas cosas en común en ambas regiones. Por ejemplo, tanto en China como en el Cono Sur la justificación para las reformas recientes se basan en ideas como la importancia de usar al sistema educativo para

lograr mayor competitividad para participar de las economías del conocimiento a nivel mundial. En ambas regiones la regulación curricular ha tomado rasgos similares que siguen las tendencias internacionales, en los cuales el nivel central se reserva el derecho a definir los grandes lineamientos y a evaluar los resultados, mientras les deja margen a los niveles inferiores (incluidos docentes y escuelas) para definir los detalles de la ejecución de las políticas curriculares. Asimismo, en cuanto a la definición del tipo de conocimiento que se debe promover en ambas regiones hubo una ruptura significativa a través de la cual se incorporaron conceptos tales como el de una educación basada en el desarrollo de competencias (creatividad, flexibilidad, trabajo en equipo, la resolución de problemas), el de la educación permanente, pedagogías centradas en el alumno que desplazan al docente de la posición de alguien que enseña a alguien que facilita y acompaña al alumno que desarrolla sus propias competencias. Además, es interesante notar que a pesar de que antes de estas reformas, la definición de cuál es el “buen conocimiento” tenían bases epistemológicas muy diferentes (el enciclopedismo en Cono Sur, el Confucionismo en China), las críticas que se toman como punto de partida para las reformas recientes son muy similares: el peso de la memorización de datos, la enseñanza basada en el docente como figura central, el excesivo valor que se le da al conocimiento codificado en los libros, y la excesiva centralización en la definición del currículum). Sin dudas, este cambio es un aspecto muy interesante para comparar ambas regiones en la actualidad, ya que por un lado estas similitudes que vemos en este estudio exploratorio que abraza muchos aspectos de los sistemas a “vuelo de pájaro” seguramente tienen muchas sutilezas y particularidades que podrían ser captadas en un trabajo más profundo que se enfoque específicamente en estos temas. Por otro lado, sería importante entender cómo influencias similares fueron incorporadas en dos culturas epistemológicas muy diferentes, analizando cómo estas ideas universales acerca de qué representa un buen conocimiento para un sistema educativo de la “era de la información” fueron sintetizadas con concepciones diferentes que existían en cada una de estas regiones.

Finalmente, otros temas interesantes que casi no se han abordado en este estudio y podrían ser explorados para la comparación son el de la educación moral y el de los tiempos educativos. En cuanto al primer tema, parecen haber diferencias significativas en cómo se interpreta en China y en el Cono Sur, dadas las distintas tradiciones. En relación a los tiempos educativos, también hemos percibido en las lecturas que en China, el gran valor que se le da a la educación como posibilidad de acceso a la movilidad social (especialmente en las zonas rurales), hace que los niños y jóvenes pasen mucho tiempo en la escuela y estudiando. Mientras tanto, en los sistemas educativos del Cono Sur, la mayoría de los niños van a escuelas de medio día y además, problemas como las huelgas docentes (entre muchos otros) reducen significativamente la cantidad de días de escuela en el año.

En definitiva, quedan muchos temas para abrir y este trabajo inicial no ha hecho más que despertar la curiosidad de los autores por la gran cantidad de cruces que se podrían hacer para comparar estos dos universos educativos. Esperamos que, como decíamos en el inicio, el avance en la comparación nos ayude a entender mejor nuestro propio sistema educativo y a reflexionar acerca de posibles caminos que tal vez no se nos hubieran ocurrido si no conociéramos la experiencia del otro, y que esta comparación pueda también generar un mayor entendimiento entre dos culturas lejanas y fascinantes.

Bibliografía

Cono Sur

- ALVAREZ, B. y RUIZ-CASARES, M. (editores): *Evaluación y reforma educativa*. Opciones de política. PREAL, Santiago de Chile, 1997
- ANDERSON, G.: "Hacia una participación auténtica: deconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación", en NARODOWSKI, M.; Nores, M. y Andrada, M.: *Nuevas tendencias en políticas educativas*, Granica, Buenos Aires, 2001.
- ANDRADA, M. y NARODOWSKI, M. (1999) "Descentralización y desregulación
- ANEP (Administración Nacional de Educación Pública, Uruguay): "Los niveles de desempeño al inicio de la educación primaria", Evaluación Nacional en el primer nivel de la escolaridad, Inicial 5. 1er. y 2do. año, Primer Informe, Sept. 2002
- BEECH, J.: "Docentes del futuro: la influencia de las agencias internacionales en las reformas de formación docente en Argentina y Brasil en los 90", en *Lecturas de Educación Comparada y Educación Internacional*, editado por L. M. Lázaro Lorente and M. J. Martínez Usarralde. Valencia: Servei de Publicacions de la Universitat de Valencia, 2003.
- BEECH, J.: "La internacionalización de las políticas educativas en América Latina" en *Revista Pensamiento Educativo*, Vol. 40, Nº 1, 2007.
- Berger Filho, R. L. (2001) Enseñanza Media: los desafíos de la inclusión, en C. Braslavsky (Ed.) *La Educación Secundaria¿Cambio o Inmutabilidad? Análisis y Debate de Procesos Europeos y Latinoamericanos Contemporáneos*, (Buenos Aires, Editorial Santillana).
- Braslavsky, C. (1998) *El Proceso Contemporáneo de Transformación Curricular en la República Argentina* (OEI). Disponible en <http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/reduc/pdf/pdf/8368.p>
- BRASLAVSKY, B.: "Reflexiones acerca de los discursos y las prácticas en políticas educativas", en Frigerio, G., Poggi, M. y Giannoni (comps.): *Políticas, instituciones y actores en educación*, Novedades Educativas, Bs. As., 2000b
- BRASLAVSKY, C.: "La educación secundaria en América prioridad de la agenda 2000", documento del *Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación* (IIPE), Buenos Aires, 2000a
- CANDIA, A.: "Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de argentina y chile", *Revista Iberoamericana De Educación*, Nº 34, 2004 (179-200)
- Chile: *Documentos de Trabajo de PREAL*, núm. 17.
- CORVALÁN, J., MCMEEKIN, R. (eds.): *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, Santiago de Chile: CIDE-PREAL, 2006
- COSSE, G.: *Las lógicas organizacionales en las reformas educativas latinoamericanas: conflictos y tensiones*, mimeo, 1999.
- Cox, C. (2001) "Políticas educacionales y procesos de cambio en la educación media de Chile en los años noventa" en C. Braslavsky (Ed.) *La Educación Secundaria¿Cambio o Inmutabilidad? Análisis y Debate de Procesos Europeos y Latinoamericanos Contemporáneos*, (Buenos Aires, Editorial Santillana).
- Cox, C. (2004) "Las políticas educacionales de Chile en las últimas dos décadas del siglo XX: compromiso público e instrumentos de Estado y mercado" en M. Carnoy, G. Cosse, C. Cox y E. Martínez Larrechea (Eds.) *Las Reformas educativas en la década de 1990: Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay* (Banco Interamericano de Desarrollo, Ministerios

- de Ecuación de Argentina, Chile y Uruguay, Grupo Asesor de la Universidad de Stanford)
- Department of Education Washington, DC: "Answering the Challenge of a Changing World: Strengthening Education for the 21st Century", Office of the Secretary. US Department of Education, 2006
 - DIKER, G.: "Organización y Perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica. Principales tendencias", Documento de la OEI, 2001
 - GINTIS, H. y otros: "School Choice: Un debate con Herbert Gintis" en Narodowski, M.; Nores, M. y Andrada, M.: *Nuevas tendencias en políticas educativas*, Granica, Buenos Aires, 2001.
 - GVIRTZ, S. & BEECH, J. "From the intended to the implemented curriculum in Argentina: Exploring the relation between regulation and practice" en *Prospects* Vol. 34, N° 3, 2004
 - HANSON M. (1997) La descentralización educacional: problemas y desafíos. *Documentos de Trabajo de PREAL*, núm. 9.
 - HEVIA RIVAS, R. (1991). Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina: Estado del arte, Santiago de Chile: UNESCO/REDUC.
 - HIRSCHMAN, A: *Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1970.
 - IIEP-UNESCO y OEI (Proy. SITEAL): Informe Sobre Tendencias Sociales Y Educativas En América Latina 2006 [<http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/index.asp>]
 - L.L.E.C.E. (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación): *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*, Oficina Regional de Educación Para América Latina y EL Caribe UNESCO-SANTIAGO, Santiago de Chile, noviembre 1998
 - LÓPEZ, N. y TEDESCO, J. C.: *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, Documento para discusión, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 2002
 - MAGNER, T.: "The Latin Alphabet and the Language of China", *Journal of General Education*, 26, 3, 2005
 - MEB (Ministerio de Educación de Bolivia): "Para abrir el diálogo. Estrategia de la educación boliviana", Bolivia, mayo 2003.
 - Meyer, J. y Ramirez, F. (2000) "The World Institutionalization of Education." en Jürgen Schriewer (ed.) *Discourse Formation in Comparative Education*, (Frankfurt am Main: Peter Lang).
 - Ministerio da Educação, Brasil (1998) *Resolução Ceb/Cne N°. 03/98, Diretrizes Curriculares Nacionais Para O Ensino Médio*
 - MUÑOZ IZQUIERDO, C. y MÁRQUEZ, A.: "Indicadores del desarrollo educativo en América Latina y de su impacto en los niveles de vida de la población", *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 2 (2), 2000. Consultado feb 2007 en: <http://redie.uabc.mx/vol2no2/contenido-munoz.html>
 - NARODOWSKI, M. y BRAILOVSKY, D. (comps.) *Dolor de Escuela*, Buenos Aires: Prometeo, 2006
 - NEVO, D.: *Evaluación basada en el centro. Un diálogo para la mejora educativa*, Ediciones Mensajero, Bilbao, 1997
 - OEI (Organización de los Estados Iberoamericanos): "Informe de sistemas educativos de iberoamérica", documentos producidos en conjunto con los ministerios nacionales de cada país en el marco del proyecto *Sistemas*

Educativos Nacionales, disponible en <http://www.oei.es/quipu/index.html> [cons. mayo 2007]

- PUIGGRÓS, A.: "Educación y sociedad en América Latina de fin de siglo: del liberalismo al neoliberalismo pedagógico", en *Educación y Política en América Latina*, VOLUMEN 10 - N° 1, 1999 [http://www.tau.ac.il/eial/X_1/puiggros.html]
- RAVELA, P. (editor), WOLFE, R., VALVERDE, G. Y ESQUIVEL, J.M.: *Los Próximos Pasos: ¿hacia dónde y cómo avanzar en la evaluación de aprendizajes en América Latina?* PREAL, Serie Documentos, N° 20, Santiago de Chile, 2001
- RAVELA, P.: *¿Cómo presentan sus resultados los Sistemas Nacionales de Evaluación Educativa en América Latina?* (versión abreviada). PREAL, Serie Documentos, N° 22, Santiago de Chile, 2002
- REGO, T. y GUIOMAR Namó de Mello: "Formação de professores na América Latina e Caribe: A busca por inovação e eficiencia", Conferência Regional *O Desempenho dos Professores na América Latina e no Caribe: Novas Prioridades*, Brasília, Brasil, 10-12 de julio de 2002, UNESCO-Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, MEC-Ministerio da Educação e Cultura, BID-Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- RIVERO, J.: "Reforma y desigualdad educativa en América latina", en Revista Iberoamericana de Educación, nro. 23, mayo-agosto, 2000.
- SCHULMEYER, A.: "Estado actual de la evaluación docente en trece países de América Latina", Trabajo presentado a la Conferencia Regional *El Desempeño de los Maestros en América Latina y el Caribe: Nuevas Prioridades*, Brasília, Brasil, 10-12 de julio de 2002 (basado en insumos del Trabajo del Grupo de Interés sobre Evaluación Docente del LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN-UNESCO/OREALC, abril de 2002. Las informaciones corresponden a los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina,
- TEDESCO, J. C. (Comp.): *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino?*, Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento Educativo (IIPE), UNESCO, 2005.
- TENTI-FANFANI, E.: "Escolarización con pobreza: desarrollo reciente de la educación básica en América latina", Revista *L'Ordinaire Latinoamericain*, N° 165-166, IPEALT, Université de Toulouse-Le Mirail, Toulouse (Francia), en prensa, 2006.
- UNESCO: "Desarrollos curriculares para la educación básica en el cono sur. Prioridades de política y desafíos de la práctica", Documento de discusión, Buenos Aires: abril de 2006. Disp. En Internet en <http://www.ibe.unesco.org/cops/seminars/Argentina/Background_document.pdf> [cons. Abril 2006]
- WOLF, L., GONZÁNEZ, P. Y NAVARRO, J.C. (eds.): *Educación Privada y política pública en América Latina*, PREAL-BID, Santiago de Chile, 2002
- REIMERS, F.: "Tres Paradojas Educativas en América Latina. Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas", Documento preparado para el Diálogo Regional en Educación, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002
- Palamidessi, M. y Legarralde, M.: "Sindicalismo docente, gobiernos y reformas educativas en América Latina y el Caribe: Condiciones para el diálogo", documento de *Diálogo Regional de Política - Red de Educación*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2006

- UNESCO - International Commission on Education for The Twenty-First Century (1996) *Learning: The Treasure Within. Report to Unesco of the International Commission on Education for the Twenty-First Century* (Paris: Unesco).
- World Bank (1990) *The Dividends of Learning: World Bank Support for Education* (Washington D.C., World Bank).
- World Bank (1995) *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Sector Review* (Washington D.C., World Bank).

Institutos de nacionales de estadística

- **Argentina:** Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)
<http://www.indec.gov.ar/>
- **Bolivia:** Instituto Nacional de Estadística (INE) <http://www.ine.gov.bo/>
- **Brasil:** Fundacao Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (IBGE)
<http://www.ibge.gov.br/home/> y <http://www.inep.gov.br/> (EDUCACIÓN)
- **Chile:** Instituto Nacional de Estadísticas (INE)
http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/home.php
- **Paraguay:** Dirección General de Estadística y Censos (DGEEC)
<http://www.dgeec.gov.py/>
- **Uruguay:** Instituto Nacional de Estadística (INE)
<http://www.ine.gub.uy/socio-demograficos/ensenanza.htm>

China

- CASTELLS, M.: *The Rise of the Network Society* 2nd ed. Oxford: Blackwell, 2000
- CHAN, D. and MOK, F: "Educational Reforms and coping strategies under the tidal wave of marketisation: A comparative study of Hong Kong and the Mainland" in *Comparative Education*, Vol. 37, No. 1, (Feb. 2001), pp.21-41.
- CHENG, K: "China's recent education reform: The beginning of an overhaul" in *Comparative Education*, Vol. 22, No. 3, (1986), pp. 255-269.
- CHENG, K: "Understanding Basic Education Policies in China: An ethnographic approach" in Liu, J., Ross, H. y Kelly, D. (eds) *The ethnographic eye. An interpretative study of Education in China*, Falmer Press, New York, 2000.
- CHENG, K: *Entendiendo a la educación como una actividad humana*. Documento de Trabajo. Escuela de Educación, Universidad de San Andrés. Victoria, Pcia de Buenos Aires, 2007 (en prensa).
- China Education and Research Network. Disponible en http://www.edu.cn/english_1369/
- ELMAN, B. and WOODSIDE, A.: *Education and Society in late Imperial China, 1600-1900*. University of California Press, Los Ángeles-Berkeley, 1994.
- HANNUM, E: "Political change and the urban-rural gap in Basic Education in China, 1949-1990" in *Comparative Education Review*, Vol. 43, No. 2, (May, 1999), pp. 193-211.
- KWONG, J.: *Cultural Revolution in China's schools. May 1966-April 1969*. Hoover Press Publication, Stanford University, Stanford, 1988.
- KWONG, J: "Women's education in China's new socialist market economy" en Ka-Ho, M (ed), *Centralization and decentralization. Educational Reforms and Changing Governance in Chinese Societies*. Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong, Kluwer Academic Publishers, 2004.
- Ministerio de Educación, China. Report of Education Statistics Volumn 1 No. 26 Department of Planning Ministry of Education Feb. 27, 2003. Disponible en http://www.moe.edu.cn/english/planning_s.htm
- NEEDHAM, J.: *Science and civilization in China* Cambridge: Cambridge University Press, 1961
- NGOK, K. and CHAN, D: "Towards centralization and decentralization in educational development in China: The case of Shanghai" in Ka-Ho, M (ed), *Centralization and decentralization. Educational Reforms and Changing Governance in Chinese Societies*. Comparative Education Research Centre, The University of Hong Kong, Kluwer Academic Publishers, 2004.
- MOYKR, J.: *The lever of riches: Technological Creativity and Economic Progress*. New York: Oxford Univesrity Press, 1990.
- PAINE, L. and DeLANY, B: "Rural Chinese Education: Observing form the margin" in Liu, J., Ross, H. y Kelly, D. (eds) *The ethnographic eye. An interpretative study of Education in China*, Falmer Press, New York, 2000.
- PEPPER, S: *Radicalism and Education Reform in Twentieth-Century China. The search for an ideal Development Model*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- SHERMAN, J. D. & POIRIER, J. M.: *Educational equity and public policy: Comparing results from 16 countries*. UNESCO Institute for Statistics, Montreal, 2007. disponible en http://www.uis.unesco.org/template/publications/UIS/WP6_Sherman_FINALwc.pdf
- PYE, L: "The State and the individual: An overview interpretation", in *The China Quaterly*, No 127, Special Issue: The individual and State in China. (Sep., 1991). pp. 443-446.

- WEBER, M. "The chinese literati", en: Gerth y Mills (ed) *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford, 1965
- ZHOU, N. & ZHU, M.: *Educational reform and curriculum change in China: A comparative case study*. Prepared for International Bureau of Education, 2007.
- ZHU, M: "Recent Chinese Experience in Curricular Reform" en *Prospects*, Vol. XXXVII, no 2, June 2007.