



ECONOMIA POLITICA  
DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS  
EN AMERICA LATINA

EDITORES

SERGIO MARTINIC - MARCELA PARDO

# INDICE

## I. INTRODUCCIÓN

## II. PERSPECTIVAS CONCEPTUALES PARA LA COMPRESIÓN DEL CAMBIO EDUCATIVO

LA PARADOJA DE LA REFORMA EDUCACIONAL: PRONOSTICAR EL FRACASO Y ENCONTRAR EL PROGRESO.  
Merilee Grindle

DESAFÍOS POLÍTICOS DE LAS REFORMAS DE LA EDUCACIÓN (Comentarios al trabajo de Merilee Grindle)  
Juan Carlos Tedesco

LA EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN: LA APUESTA EDUCATIVA.  
Ernesto Ottone

IMPEDIMENTOS POLÍTICOS A LAS REFORMAS EDUCATIVAS Y ALGUNAS SOLUCIONES.  
Javier Corrales

POLÍTICA Y EDUCACIÓN: TENTACIONES PARTICULARISTAS EN LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA.  
Jesús Duarte

### HACER POLÍTICA EN EDUCACIÓN. LA EXPERIENCIA DE LOS CONDUCTORES

ARGENTINA: UNA DÉCADA SÓLO ALCANZÓ PARA COMENZAR UNA REFORMA ESTRUCTURAL DE LA EDUCACIÓN.  
Susana Decibe

ACUERDOS Y CONFLICTOS EN LA REFORMA EDUCACIONAL CHILENA.  
Sergio Molina

LA REFORMA EDUCATIVA COLOMBIANA: TOMA DE DECISIONES Y PROCESOS DE NEGOCIACIÓN.  
Jaime Niño

LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN COSTA RICA DURANTE EL ÚLTIMO TERCIO DEL SIGLO XX.  
Zaida Sánchez

CONFLICTOS Y ALIANZAS EN LAS REFORMAS EDUCATIVAS. SIETE TESIS BASADAS EN LA EXPERIENCIA CHILENA  
Juan Eduardo García Huidobro

POLÍTICA EDUCACIONAL MULTIEDUCACIÓN EN EL CONTEXTO MUNICIPAL DE RÍO DE JANEIRO, BRASIL.  
Regina de Assis

### ACTORES, CONFLICTOS Y NEGOCIACIONES EN LAS REFORMAS EDUCATIVAS

EL TALÓN DE AQUILES DE LA REFORMA: ANÁLISIS SOCIOLÓGICO DE LA POLÍTICA DE LOS 90 HACIA LOS DOCENTES EN CHILE.  
Cristián Bellei

COMUNIDAD EDUCATIVA Y REFORMAS EDUCACIONALES: ACTORES Y PROCESOS PARTICIPATIVOS EN LOS ESTADOS BRASILEÑOS 1995-1999.  
Maria de Gloria Gohn

LAS RELACIONES ESTADO-MERCADO-ESPACIO PÚBLICO EN LA PRODUCCIÓN DEL BIENESTAR: HACIA UNA PERSPECTIVA COMPRENSIVA (Comentarios al trabajo de Maria da Gloria Gohn).  
Carlos La Serna

Tensiones y conflictos en procesos recientes de transformación de la educación en Argentina: contextos, políticas y actores.  
Estela Miranda y Nora Lamfri

REFORMAS: ANTE EL DESAFÍO DE RESOLVER LOS PROBLEMAS PENDIENTES Y EMERGENTES DE LA EDUCACIÓN (Comentarios al trabajo de Estela Miranda y Nora Lamfri).  
Josefina Gamero

***OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: EL CASO DE MÉXICO.***

Jesús Alvarez y Otto Granados

**LOS SISTEMAS DE IDEAS, EL PODER Y LA IDENTIDAD (Comentarios al trabajo de Jesús Alvarez y Otto Granados).**

Juan Casassus

**EFFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LAS REFORMAS DE LA EDUCACIÓN**

***LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ARGENTINA: UN APRENDIZAJE DIFÍCIL. EL CASO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA ENTRE 1989 Y 1992.***

Esteban Cocorda

Reforma educativa: racionalidad de los actores y alternativas de trabajo para la modernización (COMENTARIOS AL TRABAJO DE ESTEBAN COCORDA).  
Paulo Hidalgo

***ESCENARIOS, CONFLICTOS Y PROCESO EDUCATIVO EN EL CASO DE ECUADOR.***

Carlos Crespo

EL CONTEXTO COMO ELEMENTO DETERMINANTE DE LAS REFORMAS DE LA EDUCACIÓN (Comentarios al trabajo de Carlos Crespo).  
José Luis Chuquimia

***LA POLÍTICA EDUCATIVA COMO RECURSO DE LEGITIMACIÓN DEL GOBIERNO.***

Manuel Iguñiz

EN TORNO A LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE LOS PROCESOS DE REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA (Comentarios al trabajo de Manuel Iguñiz).  
Javier Corvalán

***EDUCACIÓN SUPERIOR URUGUAYA: DEL MONOPOLIO A LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA.***  
Carlos Romero y Pablo Landoni

CONCLUSIONES. LA REFORMA Y SUS CONFLICTOS. APRENDIZAJES PARA EL CAMBIO

## INTRODUCCION

Este libro presenta las ponencias, comentarios y conclusiones del *Seminario Internacional Política y Reformas Educativas en América Latina*, realizado en Santiago de Chile, entre el 17 y el 19 de enero de 2000. Este seminario fue organizado por el Grupo de Trabajo sobre Obstáculos Políticos de las Reformas Educativas, del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), y fue coordinado por el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) entre 1998 y el año 2000.

El objeto de la reunión fue analizar los obstáculos y problemas existentes en el proceso de diseño y ejecución de las reformas educativas en América Latina. Estas reformas, como cualquier proceso de cambios, generan una serie de conflictos en su proceso de ejecución que afectan los ritmos de aplicación y sus resultados. Se invitó a autoridades, ex ministros, académicos, dirigentes políticos y gremiales, y jefes de programas a examinar el perfil que ha tomado el proceso de reformas educativas en la región, para así poder analizar cómo el *modus operandi* de estas experiencias influye sobre las posibilidades de éxito de los cambios emprendidos.

Dos ejes centrales articularon el debate. Por un lado, los efectos distributivos de las reformas, es decir, las reacciones y conflictos que se generan entre los grupos de interés involucrados en la transferencia de recursos simbólicos, políticos y económicos de las reformas. Por otro, las características del campo político, esto es, el perfil del gobierno y de las coaliciones que lo sustentan; estilos de resolución de conflictos de las autoridades y las orientaciones culturales predominantes en las relaciones que establecen los distintos actores involucrados.

El seminario relacionó la discusión conceptual del problema con la presentación y análisis de experiencias concretas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Perú y Uruguay.

La participación de investigadores de universidades norteamericanas y latinoamericanas fue fundamental para la discusión de las tendencias teóricas actuales que permiten comprender y analizar los problemas objeto de la reunión. Por otra parte, y a través de la presentación de ponencias de autoridades que ejercen o han ejercido altos cargos en Ministerios de Educación, se analizaron los procesos de gestión de las reformas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay.

Los casos presentados permitieron identificar los obstáculos políticos y culturales más frecuentes, y los modos que encuentran los actores para resolverlos al enfrentar problemas relacionados con la descentralización, la interculturalidad, el financiamiento, la gestión del sistema, el régimen laboral y la formación de los profesores, el diseño y la implementación del curriculum, la organización de la jornada escolar, entre otros.

En América Latina existen pocos estudios cuyo objeto esté centrado en los problemas que implica llevar a cabo las políticas de reforma. En efecto, se ha puesto poca atención en los conflictos asociados a las reformas, en las negociaciones y construcción de acuerdos para solucionarlos y en todas las mediaciones que implica cualquier proceso de cambios. El conocimiento de estos procesos es importante, ya que sus resultados legitiman o cambian el sentido de las reformas y el ritmo de su puesta en práctica.

**Parte importante de los estudios realizados sobre este tipo de problemas se ha hecho desde la perspectiva de la *economía política*. Se ha puesto especial atención en el peso que tienen las elites en las decisiones y conducción del proceso en cómo la evaluación de costo y de beneficios influye en las percepciones, preferencias y decisiones de los actores participantes. Las presentaciones compiladas en este libro analizan y discuten esta perspectiva y subrayan el peso que tienen el contexto institucional; las dimensiones sociales, políticas y culturales en los fundamentos y la racionalidad de la acción de los grupos involucrados en las reformas.**

Entre las conclusiones de la discusión cabe destacar que todas las reformas tienen restricciones de tipo estructural pero, a la vez, hay procesos y espacios en los cuales los actores intervienen y despliegan su capacidad *agencial* para lograr acuerdos, compromisos, y alianzas. Por ello, es importante identificar el espacio de maniobra de los reformadores y los aprendizajes que éstos tienen para contribuir a su desarrollo y ampliación.

Los estudios demuestran la importancia de considerar en este campo no sólo los obstáculos, sino también las soluciones y estrategias de resolución de conflictos desarrolladas por los actores en sus contextos específicos. Según sea la estrategia de resolución estos conflictos, pueden ser obstáculos de importancia al cambio o verdaderas oportunidades para corregir y adecuar los diseños de las reformas a realidades que no fueron contempladas en un inicio.

Este Seminario fue la actividad final del Grupo de Trabajo sobre Obstáculos Políticos de las Reformas Educativas del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) Su propósito fue documentar e intercambiar experiencias sobre problemas como los referidos, para contribuir a un mejor desarrollo de las reformas en la Región. El trabajo promovido por el Grupo permitió avanzar en la comprensión de las prácticas de las reformas, reunió a una cantidad importante de académicos, ex ministros y ejecutores actuales de las reformas y generó una documentación que esperamos sea de utilidad para quienes tienen la responsabilidad de llevar a cabo y poner en práctica las reformas educativas en América Latina.

La organización del Grupo de Trabajo y el Seminario fueron posibles gracias al apoyo otorgado por Jeffrey Puryear y Marcela Gajardo, co-Directores del PREAL, a las importantes recomendaciones y sugerencias de Merilee Grindle (JFK, Universidad de Harvard), Cecilia Braslavski (FLACSO, Argentina) y Javier Corrales (Departamento de Ciencias Políticas, Amherst College, USA).

Durante el periodo de funcionamiento se realizaron diversas actividades. Entre ellas, cabe destacar, la organización de foros de discusión, un grupo de conversación vía internet, la

publicación y difusión de artículos y, por último, los estudio de casos según los términos de referencia definidos por este grupo y que fueron presentados en el seminario que se difunde con esta publicación. A todas las personas que participaron en estas actividades le agradecemos el tiempo destinado y su generosa colaboración y aporte.

De un modo muy particular queremos agradecer a quienes nos ayudaron a poner en práctica las actividades del Grupo. En especial, a Gonzalo Gutiérrez y María Rosa Maurizzi de la Red Latinoamericana de Documentación Educativa (REDUC), quienes colaboraron en la administración del sitio web y conducción del grupo de discusión vía internet; a Paulo Hidalgo (Secretaría General de Gobierno, Chile), que participó en el seguimiento y apoyo a los investigadores que realizaron los estudios de casos; a Andrea Rufinnelli (CIDE), responsable del equipo técnico organizador del seminario; a Verónica Gubbins (CIDE), a José Weinstein (subsecretario de Educación, Chile) y a Alfredo Rojas (UNESCO) por su conducción y apoyo al desarrollo de las mesas de trabajo del Seminario.

El conjunto de artículos publicados dan cuenta de la complejidad de los problemas de la puesta en marcha de las reformas educativas. El debate producido permitió responder muchas preguntas compartidas de quienes tienen la responsabilidad de llevarlas a cabo. Sin embargo, también quedaron otras preguntas pendientes y esperamos que sean resueltas por la experiencia práctica de las reformas y por futuras investigaciones que sistematicen este tipo de aprendizajes.

Las reformas educativas son grandes procesos sociales y comunicativos cuyo éxito se garantiza con la participación de todos los actores involucrados. Esperamos que los artículos presentados en este libro contribuyan a esta participación y a la comprensión que tienen de los cambios sus principales protagonistas.

Sergio Martinic

Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Obstáculos Políticos de las Reformas Educativas

**PERSPECTIVAS CONCEPTUALES PARA LA  
COMPRESION DEL CAMBIO EDUCATIVO**

## LA PARADOJA DE LA REFORMA EDUCACIONAL: PRONOSTICAR EL FRACASO Y ENCONTRAR EL PROGRESO

MERILEE GRINDLE\*

La reforma de los sistemas nacionales de educación ocupa un alto sitial en las agendas políticas de los países de la América Latina. Después de más de una década de cambios políticos e institucionales en las economías regionales, la fe en la importancia de la educación para el bienestar nacional captó, en los años 90<sup>1</sup>, la atención tanto de quienes formulan las políticas como de los simples ciudadanos (Nelson, 2000; World Bank, 1999; IDB, 1996b). Ya sea respecto del crecimiento económico y una exitosa integración en el proceso de globalización, ya sea en lo relativo a la estabilidad de las instituciones democráticas, los derechos de la ciudadanía o la reducción de elevadas tasas de desigualdad y pobreza, virtualmente en todos los países una opinión informada e inusualmente amplia respalda la necesidad de efectuar cambios fundamentales en la estructura y el contenido de la educación. Más aún, prevalece un amplio consenso relativo a lo que debe realizarse en ese sector. La mayoría concuerda en que el acceso a una educación de calidad debe ser más equitativo; en que su gestión debería ser de responsabilidad de aquellos que están más cerca del escenario donde se imparte la educación; en que debería dotar a los ciudadanos con las habilidades apropiadas para poder llevar vidas productivas en el siglo veintiuno; y en que debería ser transmitida por quienes poseen la preparación y las capacidades necesarias para hacerlo de forma óptima.

Debido al inusual consenso en torno de la necesidad del cambio, muchos países han avanzado hacia el diseño e introducción de reformas mayores en la política y la práctica educativas. Sin embargo, a menudo las experiencias de reforma han sido recibidas con desconfianza y protestas y no con apoyo y consenso. El conflicto en torno de los objetivos de iniciativas específicas, la definición del problema y el proceso de toma de decisiones, así como las compensaciones para ganadores y perdedores, la naturaleza de nuevas y viejas estructuras de incentivos, el traslado de las cargas de trabajo y responsabilidades y numerosos otros factores han frenado la introducción de cambios en el sector.

En ocasiones, los reformadores educativos no han estado preparados para el grado de resistencia que han encontrado sus planes. Pero no así los expertos en economía política, que estudian las reformas educacionales. En efecto, los modelos por ellos empleados para comprender la resistencia contra y el apoyo para el cambio de las políticas pronostican conflicto, desacuerdo y resistencia al cambio. Esos modelos alientan a los investigadores a formular interrogantes como: “¿quién se verá herido por la reforma?”, “¿quién se beneficia con el *statu quo*?”, “¿qué factores subyacen a la permanencia de la ineficiencia, la ineficacia y la desigualdad?”, “¿qué intereses se opondrán a la reforma?” y “¿qué tipo de conflictos se desarrollarán en torno de los esfuerzos por introducir el cambio?”. Formular preguntas semejantes les permite pronosticar las potenciales fuentes de resistencia al cambio.

Sin embargo, explorar las fuentes del conflicto y la resistencia crea, ulteriormente, una paradoja para aquellos que buscan explicar el cambio. Las restricciones que ellos anticipan son reales e importantes; el conflicto y la resistencia existen tanto empírica como teóricamente. Al mismo tiempo y a pesar de la realidad de la oposición, también abundan las evidencias de una introducción exitosa del cambio. Desde 1990 en adelante, por ejemplo,

---

\* Edward S. Mason Professor y Fellow del Harvard Institute for International Development (HIID), Harvard University, Estados Unidos.

<sup>1</sup> Los jefes de estado de países americanos, reunidos en Miami en marzo de 1998, proclamaron a la educación como una prioridad central de todos los gobiernos de la región. Instituciones internacionales de financiamiento, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han llegado a ser fuertes soportes del sector social en los años recientes.

más de 11 países latinoamericanos han introducido y mantenido importantes cambios en la estructura y el contenido de los programas nacionales de educación<sup>2</sup>. La paradoja de la reforma educacional reside, entonces, en explicar la incidencia de un considerable avance de las reformas en medio de paisajes políticos sembrados de potencial para el fracaso y modelos de economía política llenos de predicciones de fracaso.

Pienso que el problema es que nuestras herramientas para comprender las políticas de reforma son inadecuadas para la tarea de explicar el cambio en la política educacional. Los modelos de economía política tienden a enfocar estructuras e incentivos que operan en favor de resistir y obstaculizar el cambio. Pero explicar el cambio no requiere solamente del conocimiento de las estructuras y los incentivos, sino que también necesita una apreciación de cómo los agentes individuales y procesos de la toma de decisiones intervienen en las iniciativas de reforma para destacar las oportunidades de alcanzar el éxito. Los modelos de economía política serían más aptos si considerasen la interacción de estructura e incentivos, agencia y proceso. La tarea para aquellos ocupados con la política de la reforma educacional es comenzar a desarrollar modelos más amplios y más capacitados para elucidar los procesos de cambio dinámicos.

Esa es la tarea que se asume en este trabajo. La siguiente sección trata de los argumentos en favor de realizar la reforma, explorando cómo y por qué la educación se volvió tan importante en las agendas de política nacional en la década pasada. La segunda sección de este artículo trata el fracaso de la reforma, revisando las importantes razones empíricas y teóricas que subyacen a las proyecciones de que las iniciativas reformadoras serán obstaculizadas o significativamente diluidas al ser debatidas y materializadas en ambientes políticos de confrontación. La tercera sección del trabajo explora las razones de la paradoja de éxitos periódicos en medio de tanta desconfianza y sugiere cómo los analistas podrían superar las limitaciones actuales de la economía política.

## **LAS CONDICIONES PARA LA REFORMA**

Los adelantos latinoamericanos en el sector educación pueden compararse favorablemente con aquellos de la mayoría de las otras regiones del mundo en desarrollo. Tal como muestra la Tabla 1, los niveles de analfabetismo son bajos, comparados con los de otras regiones, con excepción del Asia Oriental, la tasa neta de matrícula en educación básica es relativamente alta y el apoyo estatal a la educación es bueno en comparación con aquel de la mayoría de las otras regiones. La tasa neta de matrícula de la educación secundaria no es buena, aunque, una vez más, América Latina parece ir a la cabeza del resto del mundo en desarrollo. Desde luego que hay grandes diferencias de logros entre cada uno de los países de esa región, como se indica en la Tabla 2. Estos datos muestran, en términos generales, que determinados países -Brasil, República Dominicana, El Salvador y Nicaragua son buenos ejemplos- se hallan muy a la zaga de otros, como Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba y México. Sin embargo, en términos generales, los sistemas educacionales nacionales han realizado una encomiable labor respecto de hacer de la educación algo ampliamente accesible.

---

<sup>2</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Uruguay han hecho progresos sustantivos en sus reformas educacionales, aunque han encontrado resistencias a lo largo de todo el camino. Venezuela ha tenido una reforma parcialmente exitosa. Perú, Ecuador y Paraguay han hecho pequeños progresos en la implementación del cambio.

TABLA 1  
INDICADORES EDUCACIONALES, PAÍSES EN DESARROLLO, POR REGIÓN, 1997

	Tasa de analfabetismo en adultos* 1997		Tasa de matrícula 1997 (como porcentaje de la edad pertinente)		Gasto Público en Educación		
	Hombres	Mujeres	Primaria	Secundaria	Como porcentaje del PNB 1993-1996	Como porcentaje del Gasto Público Total	
Región							
	África Sub-sahariana	34	50	56,2	41,4	5,4	--
	Estados Árabes	22	50	86,4	61,7	--	15,8
	Asia del Este	9	22	99,8	71,0	2,7	13,6
	Asia del Este (excluyendo China)	--	--	97,9	93,7	3,5	17,5
	Sudeste asiático y el Pacífico	--	--	97,8	58,3	3,0	--
	Asia del Sur	36	63	78,0	56,5	3,3	11,2
	Asia del Sur (excluyendo India)	--	--	80,9	45,2	3,0	--
	América Latina y el Caribe	12	14	93,3	65,3	4,5	17,9
	Todos los países en desarrollo	19	34	85,7	60,4	3,6	14,8

\*Las categorías para el analfabetismo en adultos son diferentes de otra información en la tabla: las divisiones regionales utilizadas son: África Sub-sahariana, Medio Este y África del Norte, Asia del Este y Pacífico, Asia del Sur y América Latina y el Caribe.

Fuente: UNDP, 1999: 179; World Bank, 2000: 233.

TABLA 2  
INDICADORES EDUCACIONALES, PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1995

	PNB <i>per capita</i> US\$ 1997	Tasa de analfabetismo en adultos (en porcentajes)	Tasa de matrícula en primaria (en porcentajes)	Tasa de matrícula en secundaria (en porcentajes)	Alumnos que han alcanzado 5º grado (porcentaje de la cohorta)	Esperanza de permanencia en la escuela (años)	Gasto Público en educación (como porcentaje del PNB)
Argentina	8.770	4	--	--	--	--	3,3
Bolivia	950	16	--	--	--	--	6,6
Brasil	4.720	16	90	20	71	11	5,5
Chile	5.020	5	86	55	100	12	3,0
Colombia	2.280	9	81	50	73	11	4,0
Costa Rica	2.640	5	88	43	88	10	4,6
Cuba	--	4	99	59	100	11	--
República Dominicana	1.670	17	81	22	--	11	1,9
Ecuador	1.590	9	94	--	85	--	3,4
El Salvador	1.810	23	78	21	77	10	2,2
Guatemala	1.500	33	--	--	50	--	1,7
Haití	300	54	--	--	--	--	--
Honduras	700	29	90	--	60	--	3,6
México	3.680	10	101	51	86	--	4,9
Nicaragua	410	37	78	27	54	9	3,7
Panamá	3.080	9	--	--	--	--	4,6
Paraguay	2.010	8	89	33	71	9	3,4
Perú	2.460	11	91	53	--	12	3,9
Uruguay	6.020	3	93	--	98	--	2,8
Venezuela	3.450	8	82	19	89	11	5,2

Fuente: World Bank, Education Statistics Database.

Sin embargo, el historial de la región, en cuanto a ofrecer una educación de calidad es considerablemente menos impresionante. Las tasas de repetición -un indicador del aprendizaje que no se materializa- son extremadamente altas y tanto más altas todavía en los sectores rurales de la región. Los datos indican que a comienzos de los noventa un niño latinoamericano permanecía en la escuela por espacio de siete años, aunque el verdadero nivel de escolarización alcanzado llegaba a cuarto básico (Reimers, 1999: 16). En un ejercicio de simulación con datos de Brasil y Bolivia, el BID estimó que la repetición generaba "pérdidas" (ineficiencias) de un 26,5% en el quinto año básico; en Brasil, las tasas de repetición eran responsables de una pérdida del 75,1% a nivel del cuarto año básico (Navarro, Carnoy, De Moura Castro, s.f.). Las estadísticas sobre aprendizaje son parciales y asistemáticas, aunque estudios recientes confirman el bajo nivel del logro académico en muchas escuelas de América Latina<sup>3</sup>. Igualmente inquietante resulta que en Costa Rica y Chile -países con reputación de haberse desempeñado bien en lo educativo- los resultados de los sondeos indican mermas en los logros estudiantiles durante los años ochenta, cuando los presupuestos para educación fueron recortados por medidas de austeridad (Navarro, Carnoy, De Moura Castro, s.f.: 32-33). En las escuelas primarias, la relación maestro-estudiante generalmente es de 1:25-35, casi el doble de lo que es en las naciones industriales y considerablemente más altas que aquellas de muchos países del este asiático (Navarro, Carnoy, De Moura Castro, s.f.: 26-27).

<sup>3</sup> Chile tiene la más larga historia de medición nacional a los estudiantes y, desde 1982, ha administrado pruebas anualmente. Colombia, Costa Rica, México, Uruguay y Argentina adoptaron mediciones regulares en los 1980 y 1990.

La calidad de la educación entregada en América Latina es baja, por lo general; además, se la provee de un modo no equitativo (Larrañaga, 1998; Lora, 1998; Reimers, 1999). Los datos relativos a países individuales muestran que los pobres tienen menos probabilidad que los ricos de concluir la educación primaria y mucho menos aún de terminar la secundaria (Reimers, 1999: 8-9). En El Salvador, por ejemplo, los datos relativos a las personas de entre 20 y 25 años de edad indican que solamente que sólo el 20% de los cuatro deciles más bajos de la escala de ingresos se graduaron de la escuela primaria, mientras que el 85% de los deciles superiores sí lo hicieron. Incluso en Costa Rica, tenido por país más equitativo, sólo el 72 % del cuarenta por ciento más pobre completó su educación primaria, mientras que sí lo hizo el 99% del diez por ciento más pudiente. En México, el 63% de los pobres y el 92% de los más ricos completaron la educación primaria. En Brasil, las tasas son de 30% y 95%, respectivamente. Dado que las personas de origen indígena tienden a situarse entre los más pobres, están representados de un modo desproporcionado entre los desertores escolares. Los cálculos de las tasas de repetición también apuntan a significativas diferencias entre los estudiantes urbanos y los rurales (véase Tabla 3).

TABLA 3  
 REPETICIÓN DE CURSO ESTIMADA EN ÁREAS RURALES Y URBANAS  
 (PORCENTAJE DE NIÑOS MATRICULADOS EN LA ESCUELA A LA EDAD DE 9 Ó 10 AÑOS QUE NO HAN ASCENDIDO AL MENOS DOS GRADOS)

	País	Año	Área	
			Urbana	Rural
	Brasil	1996	25,6	52,9
	Chile	1996	10,1	19,5
	Colombia	1997	14,3	40,5
	Costa Rica	1997	20,1	20,6
	Ecuador	1997	7,2	--
	Honduras	1997	10,9	24,8
	Panamá	1997	6,9	18,3
	Paraguay	1995	10,2	16,9
	Uruguay	1997	8,4	--
	Venezuela	1995	11,0	20,9

Fuente: Reimers, 1999: 13-14.

Además de la pobre calidad de la educación entregada y de su desigual distribución, la administración educacional ha sido considerablemente ineficiente e ineficaz. Lo interesante aquí es que los gastos en educación son más altos que aquellos del Asia Oriental, donde el logro estudiantil es mucho más elevado (véase Tabla 1) (Birdsall, Ross, Sabot, 1995). Esto comienza a sugerir que el problema no es simplemente de recursos –aunque, por cierto, hay grandes necesidades insatisfechas de recursos en cada uno de los países-, sino que de un empleo ineficiente e ineficaz de los recursos. La calidad de la administración educacional lleva gran parte de la culpa por los magros resultados de la escolarización en la región.

Tradicionalmente, la gestión de la educación pública en la región ha sido muy centralizada. Hasta recientemente, los centralizados ministerios de educación de la región eran los que determinaban los currículos, contrataban a los maestros y supervisores, fijaban los estándares de la formación de los maestros y de los contenidos impartidos en clase, administraban los salarios, manejaban los presupuestos para la construcción y reparación de escuelas, comisionaban y seleccionaban los textos de estudio y ascendían y disciplinaban a los profesores y a sus supervisores. Incluso asuntos menores –disputas salariales, fondos para pintar la escuela local, falta de tiza en las salas, el extravío de una remesa de textos, un conflicto entre un maestro y un supervisor- debían ser llevados ante las oficinas ministeriales en las muchas veces distantes ciudades capital, incrementando la ineficiencia y bajando la moral. Este tipo de asuntos podían tomar meses para ser dirimidos, o tal vez se perdían para siempre. En las periódicas discusiones sobre la necesidad de reformas en numerosos países, ocasionalmente se consideraba la desconcentración desde el nivel ministerial

hacia el provincial o regional, aunque el control local del sistema educacional no fue habitualmente un tema de discusión.

La centralización ha sido incluso incrementada, mediante el control centralizado del financiamiento de las escuelas. El 1996, de quince sistemas educacionales primarios de América Latina, sólo uno no recibía entre el 65 y el 100% de parte de los gobiernos nacionales; nueve países no tenían disposiciones para un financiamiento regional o comunal de la educación (IDB, 1996a: 293). Sólo en Brasil, donde la mayor parte del financiamiento provenía del nivel estadual, el gobierno central aportaba menos. Las remuneraciones del magisterio habitualmente han sido fijadas a nivel nacional en todos los países latinoamericanos, con excepción de Argentina y Brasil (IDB, 1996a: 307).

Los vacíos de eficiencia causados por la centralización, muchas veces se ven exacerbados por la mala calidad de los funcionarios que laboran en los ministerios de educación. Lo característico es que las designaciones al interior de dichas reparticiones de gobierno sean hechas sobre la base del clientelismo o de los favores políticos. Más aún, tanto la seguridad de poseer puestos inamovibles como la inseguridad de los nombramientos minan el incentivo de las burocracias educacionales para ser más productivas. Un problema recurrente en muchos ministerios es el de los trabajadores "fantasma", que son aquellos a quienes se paga regularmente su salario pero que jamás se presentan a su trabajo. Igualmente problemática, resulta la corta permanencia de los ministros en sus carteras. En Perú, por ejemplo, hubo nueve ministros de educación entre 1988 y 1993; en Brasil, seis; en Colombia y Venezuela cinco; cuatro en Chile, y tres en Argentina y México durante esos mismos años (IDB, 1996a: 304).

Reflejando fielmente la distribución del poder al interior del sistema administrativo nacional, los sindicatos de maestros también han tendido a ser altamente centralizados. Dado que los maestros forman un alto porcentaje de los empleados del sector público, los sindicatos que han surgido han tendido a ser grandes y relativamente poderosos; en ocasiones se han contado entre los sindicatos más numerosos. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) de México, por ejemplo, es el mayor sindicato de toda América Latina. Debido a su extensión y representatividad nacional, esos sindicatos a menudo han sido capaces de asumir funciones relacionadas al personal del ministerio de educación, nombrando, asignando y promoviendo maestros, muchas veces sobre la base de relaciones de padrinazgo. Los sindicatos adoptaron una retórica y demandas que identifican a los maestros como trabajadores. Han protegido a los profesores en negociaciones salariales o de beneficios o los integraron a maquinarias políticas nacionales, pero nunca fomentaron ni promovieron su identidad o capacidad profesional. En muchos países, las huelgas han sido frecuentes y han contribuido a vacíos en la enseñanza al interior de las aulas. En 1995, por ejemplo, Bolivia perdió 40 días de clases, Costa Rica 21 y Colombia 12. En 1996, los estudiantes de Venezuela perdieron 43 días de clases por las huelgas de sus maestros (IDB, 1996a: 305). En breve, los sindicatos del magisterio generalmente han contribuido a la baja calidad de los servicios educacionales.

Para colmo de las dificultades del sector en materia de entregar educación, los profesores tienen una mala formación profesional (Navarro, Carnoy, De Moura Castro, s.f.: 11-15). Especialmente en lo referente al nivel primario, los maestros muchas veces son formados en escuelas normales cuya calidad tiende a ser baja. Es particularmente entre los maestros de mayor edad que se echa de menos una formación universitaria y en las áreas rurales y los países más pobres los profesores suelen tener una educación que apenas llega al octavo grado básico. Los salarios siguen siendo bajos para los que ejercen la profesión de educadores y la crisis de 1980 causó severas caídas en su nivel de ingresos en Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Nicaragua (Navarro, Carnoy, De Moura Castro, s.f.: 23). Y la mala remuneración ha actuado, a su vez, como un desincentivo para el mejoramiento de la calidad de preparación de los educadores y ha tendido a incrementar la resistencia de los mismos a nuevos niveles de rendimiento y un mayor compromiso con sus tareas.

La centralización marcada de la planificación y administración educacional creó otra característica del sistema que alentó la baja calidad de los servicios -la falta de compromiso de los padres y la comunidad local con los asuntos educativos. La centralización de la toma de decisiones significó que hubo pocas actividades sobre las que los padres o las comunidades locales pudieran influir, por ejemplo, la asistencia y el rendimiento de los maestros. La pobreza y el paternalismo conspiraron para convencerlos de que no tenían lugar en las decisiones o las actividades educativas. En muchos países hubo, desde luego, asociaciones de padres con maestros, pero éstas casi siempre nacían por decretos de la política central y no eran efectivas en el nivel local (Gershberg, 1998).

Los padres de clase media preocupados por la disponibilidad y la calidad de la educación sí tomaron medidas: matricularon a sus hijos en las escuelas parroquiales o privadas. La deserción de la clase media del sistema educativo nacional aumentó en muchos países en la década de los ochenta, tal como se indica en la Tabla 4.

TABLA 4  
EDUCACIÓN PRIVADA EN AMÉRICA LATINA

	Educación privada como porcentaje del total de matrícula				
	Primaria		Secundaria		
	1980	1990-1992	1980	1990-1992	
País	Argentina	18	20	39	29
	Bolivia	8	10	17	26
	Brasil	13	12	--	--
	Chile	20	40	24	43
	Colombia	14	17	45	40
	Costa Rica	3	5	9	10
	República Dominicana	18	22	24	32
	Ecuador	16	34	16	--
	El Salvador	7	14	50	62
	Guatemala	14	17	38	--
	Haití	57	61	82	82
	Honduras	5	5	46	--
	México	5	6	19	12
	Nicaragua	12	14	18	19
	Panamá	6	8	11	13
	Paraguay	15	14	27	22
	Perú	13	12	15	16
	Uruguay	16	16	17	16
	Venezuela	13	26	15	35

Fuente: IDB, 1996a: 348.

En los noventa, entonces, quedó en evidencia que los sistemas educacionales que habían funcionado durante décadas estaban quebrados. Esta es la ineludible conclusión a que se llega con los datos acerca de la calidad, la equidad, la administración, los incentivos y la participación de la comunidad bajo el sistema antiguo. Pero las reformas no sobrevienen sólo porque un sistema está quebrado o porque los datos apuntan a condiciones desalentadoras o un futuro negro. La reforma se hace posible cuando los asuntos adoptan la naturaleza de problemas públicos y ganan en significado político, cuando voces influyentes promueven reformas y cuando la opinión pública a lo menos tolera el cambio. Los individuos y grupos influyentes deben convencerse lo suficiente de la importancia de los problemas de un sector como para poder convertirse en promotores activos de las reformas propuestas.

### Los Reformadores y sus Preocupaciones

En los años noventa, había escasa diferencia de opinión respecto de lo que andaba mal en el sistema vigente: abundaba en desincentivos e impedimentos para entregar una educación relevante y de alta calidad a todos y

más bien refrendaba las estructuras de pobreza y desigualdad en la región (Savedoff, 1998). Pobre en sus mejores momentos, la educación impartida en muchos países de la región se había deteriorado en el período de austeridad inducido por la crisis de los ochenta y los noventa. Claro que de tiempo en tiempo importantes voces habían hablado en el pasado de alguna reforma, pero no fue hasta adentrados los noventa que se formó un consenso amplio respecto de la necesidad de un genuino cambio. En esa década confluyeron un número de tendencias económicas, políticas y sociales para la construcción de ese amplio consenso (Nelson, 2000).

#### *De las Calamidades Macroeconómicas al Desarrollo del Capital Humano*

Entre quienes abogaban por el cambio se encontraban aquellos preocupados fundamentalmente del crecimiento económico y de las consecuencias de la globalización para sus países. A menudo, quienes favorecían la reforma trabajaban en importantes ministerios del área económica de los gobiernos, en centros de estudio, en universidades o en otras posiciones que les permitían aportar lo suyo a un clima de opinión favorable al cambio. En efecto, no es exagerado afirmar que durante los años noventa muchos economistas “redescubrieron” la importancia del capital humano. En un período anterior, el pensamiento desarrollista había resaltado la importancia de los recursos humanos en el proceso de desarrollo, recomendando la inversión en el sector. Los formuladores de políticas de casi toda América Latina recogieron ese consejo y la expansión de la alfabetización y de las cifras de la matrícula educacional de la década de los sesenta y la de los setenta dan prueba de su éxito en incrementar el acceso a la escolarización en la región (Navarro, Carnoy, De Moura Castro, s.f.: 5-8).

Sin embargo, a mediados de los setenta otros asuntos comenzaron a reclamar la atención de los economistas desarrollistas, especialmente el agotamiento de la sustitución de las importaciones como estrategia de desarrollo y la crisis de la deuda de los ochenta. Interesante resulta constatar, sin embargo, que este período sentó las bases intelectuales del redescubrimiento del capital humano para el desarrollo nacional. En un esfuerzo por comprender por qué las economías de la región experimentaban el estancamiento de su crecimiento, así como crisis extremas, los economistas del desarrollo volcaron su atención en el estudio de la experiencia de los países entonces señalados como “milagros” económicos en el Asia oriental. Si bien hallaron muchas diferencias entre los diversos países, también descubrieron que todos habían invertido vastamente en la educación pública, dando especial énfasis a la educación primaria y secundaria. El capital humano -comenzaron a señalar muchos economistas académicos- ha sido un importante pivote del crecimiento en el Asia oriental (Birdsall, Ross, Sabot, 1995; Birdsall, Londoño, 1998; Mingat, 1998). Aquellos países que buscan emular su éxito harían bien en invertir en educación y, especialmente, en educación de alta calidad.

Si los economistas comenzaron a vincular el desarrollo del capital humano con un crecimiento elevado y sostenido, también comenzaron a asociarlo con la capacidad de sacar ventajas a la globalización. Un comercio global en acelerada expansión, la inversión extranjera y las redes de conocimiento, indicaban, serían atraídas por aquellos países capaces de ofrecer estabilidad económica y política, instituciones y políticas favorables al comercio, fuerzas de trabajo especializadas e infraestructura de comunicaciones. En el corto plazo, los países de la región podrían ser capaces de sacar ventajas ofreciendo mano de obra barata, pero en el plazo más largo las inversiones en capital humano serían una plataforma extremadamente importante para que los países pudieran realmente beneficiarse de la globalización (UNDP, 1999).

La experiencia práctica de numerosos economistas que trabajaban para los gobiernos o que realizaban investigaciones relevantes para la política también contribuyeron con visiones alternativas. Algunos de ellos, por ejemplo, habían estado activamente comprometidos con diseñar, administrar o estudiar los fondos de ajuste sociales introducidos durante los ochenta y noventa con el fin de limar las aristas de los duros programas de estabilización y ajuste estructural (Graham, 1992; Wayne, Craig, Fox, 1994). Esa experiencia entregó algunas interesantes lecciones sobre soluciones innovadoras para la provisión del sector social, en términos de nuevos sistemas de incentivos, competencia sobre la base de la demanda y contratación a externos. En algunos casos, pusieron a jóvenes tecnócratas de origen elitario por primera vez en contacto con las dimensiones de la pobreza, la vulnerabilidad y los déficits sociales que caracterizaban a sus países y, particularmente, sus regiones rurales y remotas.

Dada esta perspectiva, los economistas académicos y los prácticos se volvieron menos reticentes al gasto social, la innovación y la reorganización, particularmente de la educación. Esta perspectiva se constituyó en ingrediente extremadamente importante en el consenso emergente, dado el lugar preeminente que ocupa la economía en la formulación de políticas. En efecto, durante los años ochenta la crisis de la deuda y aquella

fiscal llevó a un número sin precedente de funcionarios formados en ciencias económicas a puestos de gobierno y aumentó el peso de los ministerios del área económica en la toma de decisiones nacional (Grindle, 1996; Domínguez, s.f.; Williamson, 1994). Aun después de efectuadas las profundas reformas, los “nuevos tecnócratas” de esos ministerios continuaron disfrutando del poder y ocuparon posiciones de liderazgo en las discusiones relativas a la política nacional, fuese su contenido la macroeconomía, el desarrollo institucional, la salud, la previsión, las telecomunicaciones o la educación. Contar con esas voces como parte del consenso intelectual relativo a la reforma constituyó un importante factor en el aumento de la atención relativa al cambio educacional.

### *De la Política Democrática a los Políticos Reformistas*

En la medida que la democracia se fue afirmando en la América Latina durante los ochenta y los noventa, también fue aumentando la importancia de la educación a ojos de los políticos. Durante ese tiempo las elecciones periódicas fueron definiendo cada vez más el ritmo de la vida pública y los incentivos para la carrera de los políticos. En muchos países, las políticas democráticas fueron en ayuda de las carreras de los políticos reformistas. Dirigentes modernizadores en algunos de los partidos tradicionales o de otros más recientes y reformistas, así como la primera generación de políticos en emerger en las recientemente instituidas elecciones locales y provinciales, muchas veces abogaron a favor de una buena educación (Tendler, 1997; Grindle, 2000; Campbell, 1997). Intensamente conscientes de la volatilidad de las carreras políticas en escenarios democráticos más abiertos, participativos y centrados en los medios de comunicación, estaban igualmente conscientes de la importancia de ser capaces de mostrar resultados a su electorado. Muchos intentaron proyectar imágenes de oposición a la vieja política del compadrazgo, el clientelismo y el personalismo, favoreciendo, en cambio, imágenes de gestores modernos y activos.

La democracia aumentó las presiones sobre todos los políticos de mostrarse sensibles a las necesidades de la ciudadanía. Inicialmente, la respuesta de los políticos a ese tipo de demandas tendía a llegar bajo el velo de acciones de corto plazo para hacer frente a una poderosa oposición política al ajuste estructural y a la estabilización. Ellos abogaron entusiasmados a favor de los fondos de ajuste social cuyo propósito era aminorar las peores consecuencias de la reforma económica y aumentar la tolerancia frente a esos cambios de política (Graham, 1992; Arriagada, Graham, 1994; Angell, Graham, 1995). Con el correr del tiempo, las prolongadas reducciones del gasto social y las crecientes demandas de la ciudadanía, así como una variedad de intereses organizados, además de una mayor conciencia de las innovaciones en los mecanismos de la prestación de servicios, incrementaron el interés político por enfoques más amplios y más fundamentales de la provisión del sector social (IDB, 1996a). En efecto, algunos políticos se crearon una reputación de reformadores al responder a las demandas ciudadanas e innovar en las actividades del sector público y la cooperación entre el público y el privado (IDB, UNDP, 1993)<sup>4</sup>.

Mientras las preocupaciones electoralistas de los políticos alentaban un renovado enfoque de las inversiones en los sectores sociales, las corrientes intelectuales apoyaban una tendencia similar. Paralelamente con el redescubrimiento por los economistas del capital humano y su papel instrumental en el desarrollo económico, los científicos políticos, los sociólogos y los antropólogos se hallaban “descubriendo” el capital social. *Making Democracy Work* (Putnam, Leonardi, Nanetti, 1994), tuvo vasta influencia sobre la comprensión del capital social en cuanto pivote de todo gobierno efectivo. Para Putnam, las redes de confianza y de cooperación entre los ciudadanos -es decir, el capital social- son decididamente importantes para determinar acaso la capacidad de reaccionar, la eficiencia y la efectividad son características del gobierno local. El capital social podría explicar por qué las escuelas locales realmente imparten una educación de calidad, al igual que los motivos por los cuales se puede confiar en que la oficina postal despacha el correo o por qué la oficina de impuestos es capaz de recabar fondos para los programas de gobierno.

La economía y la política también coincidieron en un renovado interés en la descentralización del gobierno. Muchos planificadores y algunos economistas habían estado señalando durante bastante tiempo que la descentralización mejoraría la eficiencia de la asignación de los recursos y el modo de tratar los problemas de agente-principal. Pero los políticos y la burocracia central habían resistido duramente la merma de poder implícita en cualquier plan de descentralización. En la década de los 90, sin embargo, los puntos de vista de

---

<sup>4</sup> Ejemplos de tales políticos incluirían a Tasso Jereissati y Ciro Gomes en Brasil, Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, Enrique Salas Römer en Venezuela y César Gaviria en Colombia. Carlos Salinas en México promovió su imagen de reformador social a través de la atención focalizada en PRONASOL, el cual fue introducido como un programa de ajuste social.

parte de ellos habían cambiado a favor de aceptar un grado mayor de descentralización (Javed Burki, Perry, Dillinger, 1999). Para algunos, una mayor aceptación de compartir el poder con los gobiernos regionales y municipales se vinculaba, indudablemente, con el deseo de trasladar la carga que significa financiar importantes servicios a terceros. Otros estaban más motivados con la preocupación por la legitimación democrática y en ocasiones también por cálculos electoralistas (Grindle, 2000). Fuera lo que fuese la base de su conversión, el apoyo a la descentralización se tradujo en esfuerzos para repensar cómo podrían gestionarse los servicios educacionales.

#### *De la Movilización Social al Buen Gobierno y más allá*

Los partidos políticos, las agrupaciones de trabajadores y de la comunidad, los grupos basados en determinada identidad, así como las organizaciones afiliadas a las iglesias, emergieron como actores principales en la instauración y consolidación de los sistemas democráticos en América Latina. Los medios de comunicación, crecientemente pluralistas y de orientación investigadora, fomentaron el grado hasta el cual tales organizaciones florecieron durante las décadas de los 80 y los 90 (Neff, 1988; O'Donnell, Schmitter, Whitehead, 1986; Fals Borda, 1990). Si bien dichas organizaciones y movimientos sostenían una gran variedad de perspectivas sobre muchos asuntos, hablaban con una sola voz a la hora de deplorar las injusticias causadas por la necesidad de la estabilización económica y los ajustes estructurales, así como también al plantear que el Estado tiene importantes responsabilidades frente a la ciudadanía. Esas responsabilidades, proclamaban, habían sido olvidadas o soslayadas durante la crisis económica y la introducción de las políticas destinadas a cimentar economías de mercado y los excesos de la reforma del Estado.

Alegaban que los ciudadanos tienen derecho a servicios sociales decentes, protección económica y resguardo de las amenazas planteadas por el crimen, la violencia, y la corrupción, y una pobreza desatendida. Señalaban que el Estado debía hacer más y hacerlo mejor y que debía resolver de verdad los problemas de la población.

En cuanto a la economía y la política, las preocupaciones académicas y prácticas se combinaron para aumentar el carácter destacado que cabe a la movilización social en la ecuación del desarrollo. El concepto de capital social fue ávidamente adoptado por organizaciones no-gubernamentales y comunitarias como una justificación de sus actividades y de sus aportes al desarrollo nacional. Los defensores de la sociedad civil pensaban que su misión incluía ir aumentando la participación y la voz de la ciudadanía en las democracias jóvenes, proveyendo servicios urgentemente necesarios que los gobiernos no pueden, no quieren o no deben entregar. La experiencia con los fondos de ajuste social puso en el primer plano la capacidad de las ONGs y de las comunidades locales para aportar ideas constructivas relativas a cómo los servicios sociales podrían prestarse por conductos locales, sensibles y participativos, es decir, un modelo bien diferente de aquél a través del cual se había transmitido tradicionalmente la educación.

Las organizaciones civiles estaban especialmente preocupadas de la educación, dado el vínculo entre pobreza y falta de educación. También estaban preocupadas por la calidad y la durabilidad de los sistemas políticos democráticos, así como por la calidad de participación ciudadana que ellos requieren. Un sistema mejorado y transformado para entregar la educación básica no sólo contribuiría a un mejor nivel de ingresos y una menor desigualdad, sino que también al dominio de las habilidades necesarias para una participación efectiva en la comunidad y la toma de decisiones nacional.

#### *Política y Consenso*

Partiendo de una gran variedad de puntos de vista -crecimiento y capital humano, democracia y su consolidación, cálculo electoral, capital social y buen gobierno, superación de la pobreza y equidad-, los reformadores identificaron la reforma de la educación como una condición de carácter medular para alcanzar el desarrollo económico, político y social. Ese consenso reformista fue políticamente importante. A pesar de los avances democráticos en la región, los pobres -que son los que más tienen que ganar con mejores sistemas educacionales- siguen careciendo de voz en los debates políticos nacionales. El consenso reformista trajo a lo menos por ahora una voz parcial para sus necesidades (Nelson, 1992). Además, el consenso reformista fue la fuente del liderazgo que buscaba entrar en acción para mejorar la educación y para construir una coalición en apoyo de tales iniciativas. Pero los reformadores debían aún confrontar las realidades políticas que determinan el avance de toda iniciativa de reforma.

## LAS CONDICIONES PARA EL FRACASO

Los reformadores de la educación de América Latina habitualmente han estado bien informados acerca de los problemas que confronta la educación en sus países, confiados en que los argumentos a favor del cambio son irrefutables y convencidos de que las medidas que les gustaría ver realizadas resuelven los problemas. Algunos también han estado conscientes de que sus reformas llamarán a la oposición, particularmente de aquellos que temen -casi siempre con buenas razones- perder sus puestos de trabajo, su poder, su influencia o su protección (Varley, 1999). Casi siempre aquellos que se oponen a las iniciativas de reforma son los sindicatos de profesores, la burocracia educacional y los maestros. Los altos dirigentes de los partidos políticos también pueden tener razones para temer la reforma. A lo anterior se agrega que los funcionarios regionales y locales pueden hallarse en las filas de la oposición cuando son promovidas las iniciativas de cambio. Todos estos intereses creados trazan claramente la huella de sus preocupaciones hasta el contenido de las reformas propuestas.

### Contenido de la Reforma y Fuentes de Oposición

Para los países más pobres, la tarea primigenia de reforma educacional reside en expandir el acceso de toda la población a la educación (Navarro, Carnoy, De Moura Castro, s.f.). En dichos casos, la oposición generalmente es aventada, ya que una expansión del acceso significa más escuelas que construir, más profesores que contratar, más textos que imprimir y distribuir, acciones todas que generan empleo y beneficios, que los políticos, los burócratas y las comunidades locales siempre apoyarán. Sin embargo, este tipo de reformas de acceso ya había sido materializado en casi todos los países de América Latina y, por tanto, los principales asuntos en las agendas de la reforma educacional tienen que ver con mejorar la calidad de la educación.

Las reformas para el mejoramiento de la calidad han significado realizar esfuerzos para reducir la repetición y la deserción escolar e incrementar el grado de aprendizaje que se realiza en las aulas. Ha significado también enfrentar el problema de la débil gestión e ineficiente empleo de los recursos mediante el fortalecimiento de mecanismos o rendimientos de cuentas y una asignación de responsabilidades por los resultados mucho más efectiva. En este nivel, la mayoría de las iniciativas de reforma de los años noventa han contenido medidas para descentralizar la educación primaria y secundaria (Di Gropello, Cominetti, 1998)<sup>5</sup>. En las más ambiciosas de estas reformas, las regiones, los municipios, los directores de escuela, o los consejos de las escuelas, han sido facultados para contratar, promover y despedir profesores. Las reformas curriculares han constituido otro de los aspectos significativos de los cambios de los noventa en materia de reformar las escuelas; esas medidas fueron acompañadas por cambios pedagógicos, al ser mejorada la formación de los maestros e introducirse estándares de rendimiento<sup>6</sup>. Si bien las remuneraciones deben ser mejoradas, este aspecto está siempre ligado a un mejor rendimiento de los maestros y a su obligación de dar cuenta a las comunidades locales y los supervisores. El establecimiento de estándares nacionales de logro educacional constituye un importante ingrediente de la reforma en varios países y deben acompañarse de exámenes regulares que midan el rendimiento de los estudiantes y entreguen importantes datos relativos al logro de las escuelas (Winkler, 1999)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Esto, generalmente, ha significado esfuerzos por trasladar la responsabilidad sobre importantes decisiones escolares al nivel de la escuela, la comunidad o el municipio. En algunos países, la descentralización ha significado traspasar autoridad a los niveles estatal o provincial de gobierno. Estas iniciativas de descentralización tienden a ser mucho más radicales que tempranos esfuerzos por desconcentrar los ministerios nacionales a los niveles estatal o provincial.

<sup>6</sup> Usualmente, la meta de la reforma curricular es proveer a los estudiantes de experiencias de aprendizaje y materiales que los estimula a desarrollar herramientas de resolución de problemas, así como a mejorar su rendimiento general en matemáticas y lenguaje. Los reformadores de la educación están particularmente preocupados en que los estudiantes desarrollen herramientas que los habiliten para ser productivos en una economía orientada al mercado y global, y en sistemas políticos democráticos. En algunos países -Costa Rica es un buen ejemplo- las herramientas computacionales han sido enfatizadas.

<sup>7</sup> La mayoría de las propuestas de reforma han contenido también elementos tradicionales, como programas y recursos para distribuir más (y mejores) libros de texto, instalar pequeñas bibliotecas en todas las escuelas, construir nuevas salas de clases y escuelas y reparar las existentes. Adicionalmente, una serie de programas focalizados para los estudiantes o regiones más pobres y para aquellos con necesidades especiales, es, usualmente, parte de los programas de reforma nacionales -programas de nutrición y salud, educación

Como todo, las iniciativas reformistas de los noventa se destacan tanto por ser amplias como por ser radicales, en términos del grado de cambio relativo a las prácticas vigentes. Estos elementos de reforma ofrecen un conjunto cuidadosamente calibrado de medidas que responden a los particulares problemas de la educación en la región. Al mismo tiempo, sin embargo, son medidas que generan oposición y resistencia de parte de grupos políticos importantes.

Los sindicatos de profesores del sector público habitualmente están entre los primeros en registrar su oposición a las nuevas iniciativas de reforma (Corrales, 2000; Murillo, 1996; Murillo, 1999). Ellos no han visto con buenos ojos el contenido de la mayoría de los esquemas de reforma -descentralización, examen del mérito, remuneración de acuerdo a la productividad y esquemas de ascenso, rendición de cuentas ante los "sectores interesados" (*stakeholders*) de la comunidad, nuevos currículos, estándares y definiciones de cargos-. Las reformas representan más trabajo para los maestros, mayor inseguridad ocupacional y presiones para incrementar su rendimiento. En muchos casos, la oposición sindical puede también vincularse con temores de que la reforma minará el poder de los dirigentes y las oportunidades de incremento salarial, alentadas por el tamaño y la influencia de los sindicatos. Hay quienes temen que la descentralización tendería a "quebrar" los sindicatos nacionales, fraccionando su poder y reduciéndolo al nivel regional e, incluso, municipal, en la medida que se vayan acomodando a los escenarios en que se tomarán las decisiones del mundo postreforma. Desde luego que los sindicatos pueden obstaculizar la reforma a través de protestas públicas, su influencia sobre la opinión pública, paros laborales y huelgas. En efecto, en lo que concierne al discurso de la reforma, la resistencia sindical basada en su preferencia por la centralización, el padrinazgo y la inmunidad relativa a su desempeño o las exigencias de la comunidad, ha sido la reacción más frecuentemente lamentada por los reformadores.

Los empleados de la administración educacional constituyen otro gran grupo que generalmente se opone al cambio en la educación. La mayor parte de estos administradores centrales opera en escenarios en que no abundan exactamente las presiones para ser productivos. Si no han sido nombrados por relaciones de padrinazgo, entonces tienden a ser protegidos de presiones de rendimiento más severas por la seguridad de sus puestos inamovibles. El ejercicio casi siempre breve de los ministros de educación disminuye el impacto de su liderazgo sobre la posibilidad de un mejor rendimiento de esa repartición del Estado.

Dados los contenidos y objetivos de las propuestas de reforma educacional, las grandes burocracias centralizadas con responsabilidad sobre casi todas las tomas de decisión serían cosa del pasado. En una situación postreforma, muchos burócratas tendrían que encarar su transferencia a regiones y municipalidades, o quedar cesantes. Habrán perdido poder sobre la asignación de los recursos y la designación de personal. Pocos de ellos están verdaderamente formados para manejar efectivamente las técnicas de obtención de datos, el análisis y la fijación de estándares de educación, que serían las principales actividades de los ministerios reformados. Las reformas entonces, pronostican un futuro incierto a estos individuos.

Los empleados ministeriales poseen recursos políticos que pueden emplearse para prevenir el cambio. Al igual que los maestros, ellos pertenecen a sindicatos y pueden usar este recurso organizador para protestar, refrenar y obstaculizar las iniciativas de reforma. Su arma más poderosa, sin embargo, probablemente sea la resistencia pasiva al cambio mediante la inercia burocrática, el fracaso en la ejecución de las medidas y su negativa a aprender nuevos métodos y a asumir nuevas responsabilidades. Esos burócratas poseen la capacidad de entorpecer una reforma de modo efectivo y muchas veces solapado.

Los dirigentes de los partidos y otros políticos pueden ocasionalmente oponerse a las reformas, porque les significan perder valiosas oportunidades de realizar nombramientos en el marco del padrinazgo o de ejercer presiones sobre los procedimientos de abastecimiento que benefician a sus aliados y partidarios con contratos y licencias. Ocasionalmente su oposición puede provenir de su deseo de desacreditar a los reformadores cuando los cambios son favorecidos por otros partidos. A menudo, la oposición emanada de dichas fuentes políticas se hace evidente en las críticas públicas de las fallas de los programas de reforma. Los planes de los reformadores pueden ser atacados como intentos velados de reducir la participación del Estado en la provisión de educación, como rendición antinacionalista a las fuerzas de la globalización, como ataques contra el magisterio o como medidas cultural e históricamente insensibles para promover economías de mercado ajenas

---

bilingüe, subvenciones especiales para regiones, escuelas o grupos desaventajados, subvenciones familiares, aprendizaje a distancia, programas de alfabetización para adultos y similares. El nivel preescolar y el acceso universal al jardín infantil también han sido parte de un número de reformas, en tanto tienen programas de *voucher* y colaboraciones privadas y sin fines de lucro con el sector público.

a la equidad<sup>8</sup>. Estos cargos pueden llegar a tener un considerable impacto sobre las iniciativas de reforma debido a la presencia pública de políticos y partidos de la oposición en los medios de comunicación.

Otros opositores a la reforma son aquellos que tendrán que asumir nuevas responsabilidades en el marco de las reformas. Los maestros individuales, por ejemplo, pueden oponerse a la reforma porque les demandaría asumir nuevas responsabilidades y los expondría a evaluaciones basadas en estándares más exactos y objetivos. Podría llegar a ser necesaria su recalificación. Los profesores y los supervisores de las escuelas podrían fácilmente resentir aquellas transformaciones cuya finalidad sea aumentar el grado en que son responsables ante sus superiores, los padres o las comunidades locales. También podría emanar resistencia de sus actividades sindicales; a ello se suma que los trabajadores de la educación de primera línea podrían hallarse en posiciones que les permitieran protestar pasivamente, fallando en cumplir con los nuevos mandatos y estándares.

De modo similar, los funcionarios regionales y municipales podrían verse obligados a asumir nuevas responsabilidades que preferirían evitar. Algunos esquemas de descentralización hacen de estos funcionarios los principales, en lo que refiere a entregar educación en su jurisdicciones. Si bien asumir este tipo de responsabilidades puede acarrear oportunidades para los políticos ambiciosos y orientados a favor de la reforma, en cuanto a lograr primeras planas con enfoques educacionales innovadores, también los enfrenta a un dilema. En muchos casos los funcionarios regionales y locales pueden seguir dependiendo del gobierno central en materia de aportes para financiar el sistema educacional, en cuyo caso puede preocuparles que los recursos vayan a ser insuficientes o difíciles de obtener (Grindle, 2000)<sup>9</sup>.

Alternativamente, tal vez tengan que financiar los servicios educacionales a través de los impuestos de nivel local, en cuyo caso se verían obligados a imponer una carga muy poco popular a su electorado. De forma similar, algunos funcionarios regionales y municipales han reclamado por tener que tratar con los sindicatos del magisterio, por tener que asumir responsabilidades por sistemas que operan tan deficientemente que tendrán que asumir una buena parte de la culpa antes de obtener reconocimientos por los mejoramientos.

### **Explicaciones de economía política de la oposición**

Hay buenas razones para pensar que la resistencia política del tipo esbozado arriba podría obstaculizar la reforma educacional. Esta es, ciertamente, la conclusión a que llegan dos modelos de economía política distintos, pero ampliamente aceptados (Caporaso, Levine, 1992; Banks, Hanushek, 1995). Uno de los enfoques de análisis se sirve de la economía en sus métodos y supuestos; el otro, recurre más que nada a la sociología para su compenetración con la actividad política. Ambos enfoques difieren significativamente respecto a cómo entienden las bases de la acción política y cómo proceden a su estudio (Grindle, en prensa). Concuerdan, sin embargo, en anticipar las dificultades de la reforma y en el modo cómo las estructuras y los incentivos operan contra la posibilidad del cambio.

Los economistas políticos que recurren a la economía neoclásica, en pos de teoría e hipótesis, han generado extensos e interesantes planteamientos a la dinámica de apoyo político y oposición al cambio, a partir de supuestos simples en torno del comportamiento humano (Miller, 1997; Caporaso, Levine, 1992; Geddes, s.f.; Rodrik, 1993; Meier, 1991). Basándose en la noción de que el interés egoísta -concentrado primordialmente en la maximización del beneficio económico para sí mismo- determina la motivación y la conducta política, este enfoque de economía política ofrece un medio relativamente directo para comprender la política de la reforma. Aquellos cuyo interés egoísta se vea afectado de forma inmediata y negativa por la reforma, se le opondrán; aquellos que vean ventajas personales en ella la apoyarán. Dado que aquellos materialmente perjudicados por el cambio tienden a estar rápidamente conscientes del costo de la reforma y a sentirse amenazados por ella, se le opondrán y protestarán de forma vociferante antes que aquellos que se beneficiarán de ella, a largo plazo y posiblemente de modo difuso en el más largo plazo. Los individuos que persiguen sus estrechos intereses egoístas tenderán a organizarse para ejercer presión política sobre los que toman las decisiones en el plano político; aquellos que tienen en juego menos intereses propios de inmediato en el área política, tienen

---

<sup>8</sup> Tales cargos contribuyeron a frustrar una reforma educacional en Perú (Ortiz de Zeballos, 1998).

<sup>9</sup> Esta situación, por ejemplo, fue confrontada por los gobernadores de estado durante la descentralización de la educación en Venezuela después de 1989.

problemas para superar problemas de acción colectiva (Olson, 1965). Así, aquellos perjudicados por la reforma tomarán acciones con mayor probabilidad; los beneficiarios tienden a estar más dispersos y menos organizados. Los políticos prometerán y seguirán políticas que les ofrezcan la mayor seguridad de alcanzar su interés egoísta inmediato: ganar las elecciones. Esto generalmente significa que tienen incentivos para promover políticas que recompensan a los mejor organizados o a quienes más amenazan sus ambiciones de carrera.

Al ser aplicado a la reforma educacional, un análisis que evalúa incentivos para distintos actores fácilmente predice la oposición de los sindicatos, burocracias, maestros y políticos sensibles al cuadro electoral. Por ejemplo, Javier Corrales (2000) afirma que las reformas destinadas a mejorar la calidad de la educación “generan beneficios difusos y costos concentrados. La sociedad en general y los políticos novatos sacan algunos beneficios (como una sociedad más educada), pero ese beneficio será demasiado general, disperso sobre un gran número de actores y realmente perceptible sólo en el largo plazo. Por esta razón, los beneficiarios no tenderán a ser poderosos demandantes de la reforma... mientras que... los que pagan los costos crearán grandes olas”, porque los costos del cambio están concentrados y surten impacto inmediato sobre ellos. Más aún -señala-, aquellos que podrían haberse pensado como los más fervientes partidarios de la reforma -la clase media urbana-, han rehuido la situación matriculando a sus hijos en escuelas privadas. Tal análisis costo-beneficio indica que, a la hora decisiva, las fuerzas de la oposición contra el cambio son mucho más poderosas que las que lo favorecen. Así, entonces, es altamente probable el fracaso de los esfuerzos para transformar las cosas.

Una escuela de economía política alternativa recurre a la sociología en pos de herramientas de análisis y se concentra en el conflicto de los grupos de interés en la lucha en torno al cambio (Evans, 1995; Steinmo, Thelen, Longstreth, 1992; Granovetter, 1985; Migdal, 1988). Los analistas de esta tradición están particularmente preocupados de los grupos, la conciencia de grupo, las instituciones y el poder; colectividades tales como grupos, clases e intereses constituyen una unidad de análisis básica, no así los individuos con sus intereses egoístas, que conforman la base de los enfoques económicos. Los grupos muchas veces se ven motivados por intereses materialistas, pero también pueden tener valores, historias, afiliaciones o alianzas que estimulan su accionar político. Sus dirigentes generalmente están motivados por la representación de los intereses de su grupo. Los grupos interactúan dentro de estructuras e instituciones históricas que dan forma a sus orientaciones y conducta. La realidad que los analistas de esta tradición buscan explicar es compleja, históricamente arraigada y multifacética. Si bien un número de teorías está inserto en este enfoque y sus seguidores tienden a ser teóricamente menos rigurosos que aquellos del enfoque económico, coinciden en la importancia de las estructuras de poder en la acción política y la toma de decisiones. El conflicto suele ser condición normal de la política y sus resultados son determinados por el poder relativo de grupos diversos que interactúan al interior de un conjunto de estructuras históricamente dadas; el poder relativo está, en sí, históricamente determinado, por cuanto es el resultado de conflictos anteriores. El conflicto, la negociación y la sostenida desconfianza entre los grupos en contextos particulares determina las políticas públicas.

En cuanto a la reforma educacional, son los analistas de esta tradición quienes llegan a conclusiones menos duras que aquellos que derivan sus conclusiones de la economía -el éxito de la reforma es improbable, pero ocasionalmente acontece-. En perspectiva histórica, los intereses que defienden el *statu quo* tienden a ser más poderosos que aquellos que buscan el cambio; ellos han ganado anteriormente carreras vinculadas a políticas y gozan del beneficio del poder institucional, al que emplean para defender sus intereses. En esta perspectiva, por ejemplo, los sindicatos de educadores han ido acumulando fuentes de poder en el tiempo que les ayudan a mantener el control sobre la situación existente. En contraste, los reformadores tienden a representar intereses con menor grado de poder y escaso acceso a fuentes institucionales para influir sobre la política. Por tanto, en la mayoría de los casos los reformadores deben emprender la difícil tarea de construir una coalición para el cambio que sea igual o mayor que la coalición para el *statu quo*. En el caso de la educación, esto constituye una tarea ardua, debido al problema de movilizar a los potenciales partidarios, particularmente en aquellos contextos en que los más probables favorecidos tienden a estar mal organizados o marginados de la participación política: los padres, los pobres, la comunidad local, etc. Sin embargo, los grupos que pueden favorecer la reforma, en cuanto logren crecer y organizarse bien, tal vez establezcan lazos históricos con otros grupos que los apoyarán y muchas veces se verán influenciados por las metas y estrategias de sus líderes. Como resultado, entonces, las salidas negociadas de un conflicto pueden, algunas veces, favorecer el cambio (Murillo, 1999).

Tanto el enfoque económico como el sociológico de la economía política permiten a los analistas comprender los incentivos y las estructuras del poder y cómo ellas refrenan la acción. Para aquellos que siguen un enfoque económico, son las instituciones -entendidas como las "reglas del juego" de la interacción política- las que dan forma a las estrategias seleccionadas por los individuos para alcanzar resultados de corte egoísta (Geddes, s.f.). Esas estructuras de poder son vistas como contextos que limitan la acción individual más que factores que pueden ser alterados vía la acción política. Para aquellos que se nutren de la sociología, las instituciones no sólo dan forma a la acción, también determinan el contenido de metas y valores. Si bien es teóricamente posible que las estructuras sean alteradas a través de la acción política, en la mayor parte de la investigación derivada de la sociología, las instituciones son el contexto en que los grupos entran en el conflicto y la negociación. En ambos enfoques, las instituciones son "pegajosas" y sólo van cambiando lentamente con el paso del tiempo, asegurando, así, que el cambio político también sea lento, si ha de ocurrir alguna vez.

De allí que los actuales modelos de economía política confirmen la dificultad de la reforma. Proveen útiles herramientas para evaluar las fuentes de la oposición al cambio y sopesar los recursos del poder para resistirlo. Proveen lentes para comprender los incentivos que tanto individuos como grupos poseen para saludar o resistir el cambio, así como las estructuras de poder que rodean los esfuerzos para introducir el cambio. Ambos enfoques entregan modos para comprender los verdaderos problemas que encaran aquellos que desean ver materializada la reforma. Para ambos enfoques las cartas parecen estar tiradas contra los esfuerzos para mejorar la calidad de la educación en América Latina.

### **LA PARADOJA DE LA REFORMA EDUCACIONAL**

Las probabilidades de fracaso son fuertes, empírica y teóricamente. Pero, aún así, muchos países han logrado avances en cuanto a introducir y mantener la reforma frente a una oposición poderosa, un apoyo apenas tibio y estructuras institucionales que empoderan a la oposición. Esta es la paradoja de la reforma educacional: la oposición es fuerte y habitualmente privilegiada por las estructuras de poder, aunque las iniciativas de reforma a menudo triunfan, a pesar de estas condiciones. Los actuales enfoques analíticos son buenos para permitirnos entender la oposición, aunque traten solamente la mitad del cuento. Entregan herramientas para comprender los incentivos y las motivaciones de aquellos que se oponen o apoyan la reforma. Identifican correctamente las estructuras de poder que desalientan el cambio. Encaran la lógica de las decisiones estratégicas adoptadas por los actores al interior de esas estructuras. Sin embargo, habitualmente no reconocen a los reformadores la capacidad de desarrollar estrategias para "rodear" las dificultades. Más aún, generalmente fracasan en considerar a la reforma como un proceso constante de diseño, toma de decisiones y materialización que genera oportunidades para influir sobre el resultado del conflicto y de la resistencia. Las políticas de la reforma política pueden ser captadas mejor a través de lentes genuinamente analíticos que permiten ver una interacción dinámica entre estructura, acción y proceso.

### **Las Dinámicas de la Estructura y los Incentivos**

La estructura, por supuesto, encierra las características relativamente durables de una sociedad, una economía y un sistema político que afectan el resultado de los esfuerzos reformadores. La importancia de las estructuras es particularmente resaltada en los modelos de economía política basados en la sociología, aunque también se la reconoce en aquel análisis político basado en la lógica de la economía. En este último caso, las estructuras son comprendidas como conjuntos de instituciones que sientan el contexto de la acción estratégica de los individuos. Los incentivos reflejan la forma en que las instituciones asignan los costos y beneficios de la acción e influyen en el comportamiento.

Las estructuras son un sitio importante para entender la reforma de la política educacional. Por ejemplo, los analistas que parten del enfoque sociológico, se preguntan acertadamente cómo están organizados los sindicatos del magisterio, cuáles son sus orientaciones ideológicas y cuál es la historia de su interacción con el

gobierno. Tales factores están históricamente determinados y empotrados en relaciones sociales que no cambian fácil ni rápidamente. Esos factores afectarán la naturaleza y las proyecciones de su oposición al cambio. De forma similar, la estructura de las burocracias educacionales, los sistemas de incentivos que motivan -o fracasan en motivar- a los trabajadores del sector público, y el grado en que la política partidista invade la operación cotidiana de tales organizaciones son otros factores estructurales importantes en cuanto a influir sobre el resultado de los esfuerzos de reforma educacional.

A lo anterior se suma que, más allá de los poderosos intereses que son los más afectados por las iniciativas reformadoras, hay características de un determinado sistema político que actúan sobre el destino de las iniciativas en pro del cambio. Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, las reglas que influyen sobre la contienda electoral, el grado en que están organizados los apoderados, las ONGs y las comunidades locales y su efectividad en el marco de la política nacional y local constituyen todos factores estructurales que determinan el grado en que los diversos intereses poseen voces efectivas para la resistencia, por una parte, y el cambio, por otra. Claro que las estructuras económicas también juegan un papel en apoyar o bloquear la reforma: la distribución de la riqueza en una sociedad, las características del gasto público, la naturaleza del mercado laboral y otras características económicas pueden todas afectar la fortuna política de los partidarios y de los opositores al cambio.

Como hemos visto, el análisis de economía política tiende a enfocar largamente esas estructuras y a los incentivos y a tratarlas como obstáculos para la reforma. Pero frecuentemente los analistas -particularmente aquellos que sacan conclusiones de las ciencias económicas- pueden ser culpados de no tomar suficientemente en serio a las estructuras y los incentivos. Es decir, dan las estructuras por sentadas y tratan a las organizaciones como actores unitarios en vez de ahondar más profundamente en esas estructuras y en los incentivos para comprender su composición y su dinámica. De allí que el análisis podría ser significativamente mejorado formulando una serie de preguntas más en detalle acerca del poder de las estructuras y de los intereses organizados.

Por ejemplo, si bien generalmente es cierto que los sindicatos de profesores se oponen a las reformas educacionales, su coherencia y poder en cuanto organizaciones sólo pueden ser estimados hallando respuestas a interrogantes como las siguientes: ¿en qué se basa el poder de la dirigencia sindical?, ¿está esa dirigencia unida?, ¿hasta qué punto domina a sus miembros y a las organizaciones dependientes de nivel regional y local?, ¿hay elementos reformadores o descontentos dentro de esos sindicatos?, ¿se identifican los profesores ocasionalmente como profesionales y no como trabajadores? Por ejemplo, María Victoria Murillo, basándose en sus investigaciones sobre los sindicatos del magisterio de Argentina y México, ha señalado: "Si bien muchas teorías enfocan las características públicas de los sindicatos para explicar sus preferencias y estrategias, ello no basta para explicar las diferentes interacciones entre los sindicatos de profesores del sector público y gobiernos ejecutando políticas de descentralización similares... (El análisis revela) factores adicionales: La influencia de identidades partidistas, la fragmentación de las organizaciones y la competencia por el liderazgo" (Murillo, 1999: 31). Como otro caso significativo está el de Uruguay, donde el sindicato de profesores estaba demasiado débil y fragmentado como para oponerse a una reforma educacional mayor (Fligueira, Moraes, 1998).

De modo similar, es importante formular preguntas acerca de las dinámicas internas y las condiciones de las burocracias educacionales. Por ejemplo, no todos los burócratas carecen de motivaciones, son perseguidores de renta (*rent seekers*) o servidores públicos cansados y desilusionados que sólo esperan la hora del retiro. Algunos individuos y unidades pueden constituir valiosos aliados para los reformadores. Las investigaciones realizadas en Colombia sobre la reforma educacional por Claudia Uribe, por ejemplo, revelaron que algunos maestros y administrativos apoyaban la reforma cuando entendían sus objetivos y requerimientos (Uribe, 1999). De modo similar, el trabajo de Judith Tandler sobre la previsión social en Brasil demuestra numerosos ejemplos de servidores públicos que apoyaban la promoción de la reforma (Tandler, 1997)<sup>10</sup>. Por tanto, un paso en dirección a una economía política o reforma útil es explorar más cabalmente las estructuras de oposición que rodean las iniciativas de reforma y los incentivos que animan la oposición o el apoyo. Es posible que lo que pareciera ser una ineludible restricción no sea tan ineludible. Es posible que tras las declaraciones públicas opositoras se oculten bolsones de potenciales aliados o de opositores débiles y divididos.

---

<sup>10</sup>

Sobre el fenómeno de los trabajadores dedicados al sector público, véase Dilulio, Jr., 1994.

## **El Potencial para la Agencia**

Si un análisis más profundo de las estructuras coadyuva a la comprensión de la oposición al cambio, puede haber oportunidades para una negociación, alterando el contenido de los cambios de modos que alienten un mayor apoyo o atraigan a las unidades reformadoras hacia una coalición de apoyo. Sin embargo, para considerar tales posibilidades, deberá considerarse el papel de la agencia en las iniciativas de reforma. Por agencia entiendo el grado en que una intervención humana puede avanzar acciones específicas y estrategias para alterar el resultado de conflictos políticos o burocráticos. El concepto de agencia ofrece un modo de evaluar el liderazgo de reforma. En efecto, los casos empíricos confirman con regularidad la importancia del liderazgo para los resultados de una reforma (Filgueira, Moraes, 1998; Bresser Pereira, en prensa; Grindle, 1996; Wallis, 1999). Pero nuestros modelos de economía política virtualmente la ignoran.

Los analistas deben considerar formas en que los reformadores puedan alterar las ecuaciones de conflicto para que el cambio se convierta en un resultado más probable de las iniciativas de reforma. Los dirigentes de una reforma, por ejemplo, están mejor calificados que nadie para desarrollar visiones de un sector mejorado, que pueda atraer partidarios y construir coaliciones entre ellos de un modo que trascienda los estrechos intereses materiales de aquellos involucrados. En Costa Rica, por ejemplo, la perspectiva de cómo la educación ayudaría al país a integrarse a la economía global fue un importante puntal de una iniciativa de reforma educacional en los años noventa (Talerico, 1996). La información también puede constituir una importante herramienta para dar forma a la tolerancia del público, del magisterio y de la burocracia respecto del cambio y es un recurso particularmente dado a la acción (Reimers, McGinn, 1997; Filgueira, Moraes, 1998). Puede haber modos en que los reformadores usen la información sobre las condiciones en el sector educacional para construir mayor número de coaliciones de apoyo políticamente influyentes. Pueden ser capaces de usar datos y análisis para alterar los términos de debate o minar la oposición. Los reformadores también pueden intervenir para alterar los incentivos de modo que sean más favorables a la reforma (Grindle, 1997). A menudo, por ejemplo, los maestros y los burócratas carecen de incentivos para desempeñar sus labores más efectivamente. Pero los incentivos pueden ser cambiados en el diseño de las iniciativas de reforma (Uribe, 1999). Desafortunadamente, los analistas muchas veces discuten cómo los actuales incentivos resultan perversos para la reforma, pero fallan en dilucidar cómo podrían ser cambiados esos incentivos dudosos.

De modo similar puede fortalecerse el potencial de cambio a través de la creación de redes de reformadores. En algunas iniciativas de reforma, por ejemplo, telarañas de relaciones de apoyo han conectado a reformadores nacionales con agencias y ONG's internacionales, funcionarios locales, con organizaciones de la comunidad, con ONGs y otras. Por ejemplo, al lanzar una reforma de descentralización en Venezuela, los reformadores de nivel local y regional fueron apoyados en sus iniciativas por agencias reformadoras nacionales, a pesar de que la administración política nacional se había vuelto contraria a la reforma; en Bolivia, por otra parte, los reformadores nacionales obtuvieron importante apoyo material, intelectual y psicológico de un conjunto de agencias internacionales que deseaban ver triunfar un programa nacional de descentralización (Grindle, 2000). Ese tipo de aliados bien pueden generar el capital social que sustenta iniciativas de reforma en medios hostiles al cambio. Demasiado a menudo los analistas fallan en tomar en cuenta esas posibilidades de acción más dinámicas; al tratar a las estructuras como obstáculos ineludibles, contemplan a los líderes como estrechamente confinados a opciones dentro de esas barreras. Sin embargo, la reforma a menudo acontece cuando los reformadores hallan medios para soslayar ese tipo de barreras. Los analistas deberían prestarles más asistencia en imaginar cómo hacerlo (Corrales, 2000).

## **Usar el Proceso**

El "proceso" también constituye una importante característica de la reforma. Proceso refiere a la cadena de acciones y decisiones que marca el progreso de una iniciativa de reforma desde el momento en que es meramente una idea hasta su materialización. A menudo, estructuras como leyes y organizaciones determinan de modo significativo el proceso de toma de decisiones. Pero los procesos proveen a los agentes de múltiples oportunidades para alterar el resultado de las iniciativas de reforma, al influir sobre las acciones emprendidas y las decisiones que se toman. En cada decisión que debe tomarse para mover hacia delante una iniciativa de reforma, por ejemplo, existe la posibilidad de que la introducción de un análisis técnico o político pueda influenciar el resultado de la decisión. En el curso de muchas acciones y decisiones pueden surgir oportunidades para introducir nuevos actores o alentar una negociación entre aquellos que rechazan la

reforma. Los modelos de economía política tienden a ser insensibles a las oportunidades ofrecidas por el proceso.

Un proceso engloba múltiples sitios en que se toman decisiones. Muchas decisiones relativas a la reforma educacional, por ejemplo, son tomadas en el contexto de pequeñas reuniones, a menudo al interior de agencias burocráticas. Quien se encuentre presente al momento de ser tomada una decisión puede influir marcadamente sobre el contenido de la decisión (Grindle, Thomas, 1991)<sup>11</sup>. Si la composición del grupo puede ser alterada, una situación que a veces se halla en manos de los dirigentes de la reforma, también puede ser alterada en sus resultados. Esto ofrece un modo posible de cómo los reformadores pueden emplear el proceso para promover el cambio. El proceso también es importante en términos de la capacidad para atraer apoyo y manejar la oposición. En un ejemplo negativo de lo anterior, los reformadores educacionales del Perú se vieron enredados en una controversia pública acerca del contenido de sus planes antes de haber construido una coalición fuerte en su apoyo (Ortiz de Zeballos, 1998). El proceso de materializar una reforma puede también acelerarse o frenarse dependiendo de las condiciones del entorno político (Corrales, 2000).

De modo similar, el proceso puede ocasionalmente abrirse para incluir negociaciones con los intereses afectados. Desafortunadamente, los supuestos relativos al poder y la oposición de los sindicatos del magisterio pueden conducir a los reformadores y a los analistas a tratar a esos sindicatos como “el enemigo”. Si son el enemigo, entonces parecería lógico intentar excluirlos de las conversaciones, imponerse a ellos o suprimirlos. Algunos países han descubierto, sin embargo, que invitar a las organizaciones gremiales a volverse parte de un proceso de negociación puede constituir una estrategia para crear espacio de maniobra. En México, por ejemplo, las negociaciones con los sindicatos resultaron en mayor cúmulo de beneficios para los maestros que acto seguido permitieron a los reformadores descentralizar la administración educacional en el nivel estatal (Murillo, 1999: 17).

El proceso también puede ser usado para alentar el éxito de la reforma para incluir otros intereses afectados. Por ejemplo, en algunos casos de descentralización, los gobernadores y los alcaldes han sido informados que deberán asumir difíciles responsabilidades educacionales, sin siquiera dedicar un solo pensamiento a su capacidad de hacerlo o a su preocupación por los conflictos inminentes con los maestros y los sindicatos o a la seguridad de financiamiento para sus nuevas responsabilidades. Una vez más, estos importantes actores podrían convertirse en socios de actividades de reforma si son involucrados en el proceso de toma de decisiones y de materialización y no quedan simplemente sujetos a ellos. Lo mismo puede decirse respecto de los supervisores de escuelas, maestros y apoderados. Diversos países han descubierto que la creación de consejos nacionales de educación y su inclusión en el proceso de reforma ha sido de utilidad para apoyar el cambio (Reimers, McGinn, 1997: Ch. 11, 12). Una vez aprobadas las reformas, incluir a los consejos de las comunidades locales en el proceso de materialización es también un modo de afectar el proceso a favor del cambio. Esto se hizo efectivo en la iniciativa de reforma educacional de Nicaragua (Gershberg, 1998). Tal como sugieren estos ejemplos, el proceso tiene importantes implicancias para los resultados de la reforma y es algo que puede ser influenciado por los defensores de las reformas.

## **Análisis de la Realidad**

Los buenos reformadores están muy conscientes de la importancia de la estructura, la agencia y el proceso para determinar los resultados de una reforma. Ellos emplean ese conocimiento para desarrollar estrategias para promover el cambio. Pero no todos los reformadores tienen ese conocimiento y en ocasiones ellos fallan en emplear el conocimiento que poseen para generar estrategias de reforma efectivas. En ocasiones están convencidos de que sus reformas son técnicamente tan correctas que proceden de modos políticamente ingenuos. De modo similar, los investigadores a menudo enfocan tanto los incentivos como las estructuras en cuanto limitaciones que fallan en considerar la compleja realidad de la mayoría de las estructuras, de las oportunidades para esquivar las restricciones o para alterarlas a través de la acción o el proceso que abre espacios para actuar. Es la interacción de estos factores lo que explica cómo acontece la reforma en un mundo lleno de obstáculos.

---

<sup>11</sup> La clásica expresión sobre la importancia del proceso en la toma de decisiones y el tema de “quién está en la habitación” en el momento en que se toman las decisiones, es el manejo de la crisis cubana del misil, como es discutida en Graham (1971).

Desde luego que la reforma -aun cuando está bien diseñada y es sensible a las limitaciones políticas- no siempre llega a suceder. Sin embargo, es probable que acontezca con mayor frecuencia de lo que anticipan los actuales modelos de economía política. También se realizaría con más frecuencia si los reformadores fuesen provistos de mayor caudal de información relevante sobre los entornos políticos que deben encarar y sobre el potencial que existe para alterar esos entornos. Aquellos que investigan las iniciativas de reforma educacional necesitan, entonces, ir más allá de los actuales análisis para intentar comprender los modos en que la estructura, los incentivos la acción y el proceso se combinan para crear -al menos de tanto en tanto- espacio suficiente para maniobrar en favor de la introducción y la supervivencia de la reforma. Al hacerlo, desarrollarían un análisis más útil para los que bregan en el área de lo práctico cuando buscan desarrollar estrategias destinadas a producir el cambio.

#### BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- ANGELL, A.; GRAHAM, C. 1995. Can Social Sector Reform Make Adjustment Sustainable and Equitable? Lessons from Chile and Venezuela. *Journal of Latin American Studies*, (27).
- ARRIAGADA, G.; GRAHAM, C. 1994. Chile: Sustaining Adjustment During Democratic Transition. In S. Haggard; S. B. Webb (eds.). *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. New York, Oxford University Press-World Bank.
- BANKS, J.; HANUSHEK, E. (eds.). 1995. *Modern Political Economy: Old Topics, New Directions*. Cambridge UK, Cambridge University Press.
- BIRDSALL, N.; LONDOÑO, J. L. 1998. No Tradeoff: Efficient Growth Via More Equal Human Capital Accumulation. In N. Birdsall; C. Graham; R. H. Sabot (eds.). *Beyond Tradeoffs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*. Washington D.C., IDB-Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_, ROSS, D.; SABOT, R. 1995. Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia. *World Bank Economic Review*, 9 (3).
- BRESSER PEREIRA, L. C. En prensa. Reflections of a Reformer: Amending the Constitution in Democratic Brazil. In B. Ross Schneider; B. Heredia (eds.). *The Political Economy of Administrative Reform: State Building in Developing Countries*.
- CAMPBELL, T. 1997. Innovations and Risk Taking: The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean. (World Bank Discussion Paper 357).
- CAPORASO, J.; LEVINE, C. 1992. *Theories of Political Economy*. Cambridge UK, Cambridge University Press.
- CORRALES, J. 2000. *The Politics of Education Reform Implementation: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocs*. Washington DC, World Bank.
- DI GROPELLO, E.; COMINETTI, R. (eds.). 1998. *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile, CEPAL.
- DI IULIO, JR., J. 1994. Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4 (3).
- DOMÍNGUEZ, J. (ed.). 1997. *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*. Philadelphia PA, The Pennsylvania State University Press.
- EVANS, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- FALS BORDA, O. 1990. Social Movements and Political Power: Evolution in Latin America. *International Sociology*, 5 (2).
- FILGUEIRA, F.; MORAES, J. A. 1998. Political Environments, Sector Specific Configurations and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay. Montevideo, Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.
- GEDDES, B. s.f. The Uses and Limitations of Rational Choice. In P. Smith (ed.): *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*. Boulder CO, Westview Press.

- GERSHBERG, A. I. 1998. Fostering Effective Parental Participation in Education: Lessons from a Comparison of Reform Processes in Nicaragua and Mexico. *World Development*, 27 (4).
- GRAHAM, A. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little Brown.
- GRAHAM, C. 1992. The Politics of Protecting the Poor during Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund. *World Development*, 20 (9).
- GRANOVETTER, M. 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91 (3), November.
- GRINDLE, M. 2000. *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*. Baltimore MD, Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. Divergent Cultures? When Public Organizations Perform Well in Developing Countries. *World Development*, 25 (4).
- \_\_\_\_\_. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge UK, Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. In Quest of the Political: The Political Economy of Development Policy Making. In G. Meier (ed.): *Generational Approaches to Economic Development*. En prensa.
- \_\_\_\_\_; THOMAS, J.. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore MD, Johns Hopkins University Press.
- IDB. 1996a. *Cómo organizar con éxito los servicios sociales*. Washington DC, IDB.
- \_\_\_\_\_. 1996b. *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington DC, IDB.
- \_\_\_\_\_; UNDP. 1993. *Social Reform and Poverty: Toward a Comprehensive Agenda for Development*. Washington DC and New York, IDB-UNDP.
- JAVED BURKI, S.; PERRY, G.; DILLINGER, W. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington DC, World Bank.
- LARRAÑAGA, O. 1998. Educación y superación de la pobreza en América Latina. En J. V. Zevallos (ed.). *Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Quito, UNDP.
- LORA, E. 1998. Education and Inequality: Learning about the Link. *Latin American Economic Policies*, (5).
- MEIER, G. M. (ed.). 1991. *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*. San Francisco, International Center for Economic Growth.
- MIGDAL, J. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- MILLER, G. 1997. The Impact of Economics on Contemporary Political Science. *Journal of Economic Literature*, 35 (3). September.
- MINGAT, A. 1998. The Strategy Used by High-Performing Asian Economies in Education: Some Lessons for Developing Countries. *World Development*, 26 (4). April.
- MURILLO, M. V. 1999. Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 41 (1).
- \_\_\_\_\_. 1996. *Latin American Unions and the Reform of Social Service Delivery Systems: Institutional Constraints and Policy Choice*. Washington DC, IDB. (Working Paper Series, 332).
- NAVARRO, J. C.; CARNOY, M.; DE MOURA CASTRO, C. s.f. *Education Reform in Latin America and the Caribbean*. Washington DC, IDB. (Background Education Strategy Paper, 1).
- NEF, J. 1988. The Trend toward Democratization and Redemocratization in Latin America: Shadow and Substance. *Latin American Research Review*, 11 (3).
- NELSON, J. 2000. *Reforming Health and Education: The World Bank, the IDB, and Complex Institutional Change*. Baltimore MD, Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 1992. Poverty, Equity, and the Politics of Adjustment. In S. Haggard; R. R. Kaufman (eds.). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton NJ, Princeton University Press.

- O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. (eds.). 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore MD, Johns Hopkins University Press.
- OLSON, M. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Action and the Theory of Groups*. New York, Schocken Books.
- ORTIZ DE ZEBALLOS, G. 1998. *La economía política de reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones*. Lima, Instituto Apoyo.
- PUTNAM, R.; LEONARDI, R.; NANETTI, R. 1994. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- REIMERS, F. 1999. *Education, Poverty, and Inequality in Latin America*. Cambridge MA, Harvard University, Graduate School of Education.
- \_\_\_\_\_; MCGINN, N. 1997. *Informed Dialogue: Using Research to Shape Education Policy Around the World*. Westport CT, Praeger.
- RODRIG, D. 1993. *The Positive Economics of Policy Reform*. AEA Papers and Proceedings, 83 (2). May.
- SAVEDOFF, W. D. (ed.). 1998. *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education in Latin America*. Washington DC, IDB.
- STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (eds.). 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TALIERCIO, R. 1996. *Costa Rica's Minister of Education Faces a Dilemma*. Cambridge MA, Kennedy School of Government Case Program.
- TENDLER, J. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore MD, Johns Hopkins University Press.
- UNDP. 1999. *Human Development Report, 1999*. New York, Oxford University Press.
- URIBE, C. 1999. *Teacher and School Incentives*. DRCLAS News. Spring.
- VARLEY, P. 1999. *Tackling Poor Performance, Extreme Inequality and Public Complaisance: Brazil's Education Minister Forges a New Role for the Ministry*. Cambridge MA, Kennedy School of Government Case Program.
- WALLIS, J. 1999. *Understanding the Role of Leadership in Economic Policy Reform*. *World Development*, 27 (1).
- WAYNE, C.; CRAIG, A.; FOX, F. (eds.). 1994. *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego, University of California, Center for U.S. Mexican Studies.
- WILLIAMSON, J. 1994. *In Search of a Manual for Technopols*. In J. Williamson (ed.). *The Political Economy of Policy Reform*. Washington DC, Institute for International Economics.
- WINKLER, D. 1999. *Educating the Poor in Latin America and the Caribbean: Examples of Contemporary Education*. Washington DC, World Bank.
- WORLD BANK. 2000. *World Development Report 1999-2000*. Washington, DC, World Bank.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Education Sector Strategy*. Washington DC, World Bank.

## COMENTARIOS A MERILEE GRINDLE

JUAN CARLOS TEDESCO\*

El tema de las reformas educativas en América Latina es un tema muy discutido. Existen contribuciones muy importantes que se han elaborado en Chile, como los trabajos de Juan Eduardo García Huidobro, de Cristián Cox, del mismo equipo de CIDE, y del Ministerio de Educación; existen los aportes en Argentina de Cecilia Braslavsky, de Daniel Filmus, por mencionar sólo algunos de los más cercanos. Es decir, disponemos ya de una masa crítica de reflexiones y de hipótesis de trabajo, que deberíamos tomar como punto de partida para nuestros análisis.

Mi primera observación, de carácter general, es que cuando hablamos de restricciones, de obstáculos y de proyecciones para el futuro de las reformas, tenemos que incluir con mucha más fuerza las variables del contexto tanto las de tipo económico como las de tipo político. El análisis de Merilee Grindle señala muy correctamente que estos factores fueron determinantes en el origen de las reformas. Gran parte de las reformas educativas en América Latina estuvieron originadas en una doble demanda. Por un lado, las demandas provenientes del sector productivo por recursos humanos más competitivos y más calificados, para enfrentar los desafíos de la modernización productiva y tecnológica y, por el otro, las demandas originadas desde la dimensión política, para enfrentar los desafíos del retorno a la democracia y la creación del Estado de Derecho más sustentable en la región.

Sin embargo, me parece que deberíamos atribuir importancia de estas variables no sólo en el origen, sino también después, en el análisis del proceso de implementación de las reformas. Las reformas educativas se desarrollaron al mismo tiempo que las reformas del Estado y las reformas en el sector productivo. Éstas no fueron neutrales frente al desarrollo de las reformas educativas. Así, por ejemplo, a pesar de la gran diversidad de situaciones, la transformación productiva en la región logró controlar la inflación, logró recuperar el crecimiento económico, logró que las economías latinoamericanas se insertaran mucho mejor en el mercado internacional, pero, sin embargo, no logró resolver el problema de la pobreza y generó una situación de alta vulnerabilidad y de alta inestabilidad, desde el punto de vista de la situación de los trabajadores.

Todos los datos disponibles indican que estamos asistiendo en estos últimos años a un fenomenal proceso de concentración del ingreso en América Latina, que es la región más inequitativa del mundo. Al mismo tiempo, estas transformaciones económicas están generando crecientes procesos de exclusión social, de desempleo, de inestabilidad ocupacional, que han provocado un fenómeno que no estaba totalmente previsto en el origen de las reformas educativas: la necesidad de enfrentar las demandas de contención social, generadas por

poblaciones excluidas cada vez más numerosas. Satisfacer simultáneamente la demanda de los nuevos desafíos de la economía y la política y la demanda de contención social de los nuevos pobres genera situaciones y respuestas educativas muy diferentes.

El riesgo evidente que plantea esta situación es que el Estado y las políticas públicas se concentren en la contención social de los pobres, mientras el sector privado y el mercado se preocupan de educar a los sectores modernos y más productivos, con lo cual se estaría produciendo un fenómeno muy serio de ruptura de la cohesión social, que haría poco sustentable tanto el proceso económico como el proceso de democratización política.

Sin entrar en el detalle de esta situación, aquí existe un problema importante, que obliga a considerar con mucha más importancia que en el pasado la variable política. Es decir, que sólo desde el punto de vista político es posible enfrentar este desafío: si la lógica de las reformas educativas queda sujeta exclusivamente a las demandas del proceso de transformación productiva, evidentemente esta polarización se va a acentuar, porque el modelo económico puede funcionar con un alto porcentaje de excluidos.

En el momento en que se originaron las reformas, la problemática fundamental, desde la dimensión política, era la superación del autoritarismo y el retorno al Estado de Derecho, respecto de lo cual se pensaba que la educación podía contribuir adecuadamente. En el desarrollo posterior y con la crisis del Estado benefactor, los procesos de retorno a la democracia y de reforma del Estado comenzaron a estar asociados con una cierta incapacidad del Estado para responder a las demandas sociales. Con la pérdida de instrumentos por parte del Estado para responder a estas demandas -nuevas y viejas-, poco a poco comenzó a aparecer un sentimiento de escepticismo acerca de la potencialidad de la democracia para resolver los problemas sociales, que hoy en día ya son evidentes en varios países de la Región. Si se observan especialmente los países de la costa del Pacífico, Venezuela, Ecuador, Colombia, Perú, son países que están enfrentando procesos complejos, desde el punto de vista político, caracterizados por una cierta eclosión en las formas democráticas de vida política. Esta crisis está vinculada con un fenómeno muy importante: la crisis de representación. ¿Quién representa a quién?, ¿quién representa a los excluidos?, ¿quién habla por los pobres, por los excluidos, por los marginados? Los partidos políticos, ¿a quién representan? Desde el punto de vista político, algunos sectores están sobrerrepresentados y otros sectores están subrepresentados. Desde el punto de vista de las transformaciones educativas y del papel de la educación en términos políticos, esto genera nuevas preguntas. Yo me atrevería a tocar, en este sentido, tres grandes temas:

- i. El tema de los consensos y de los acuerdos. Esta crisis de representación afecta, fundamentalmente, a la forma de construir consensos y acuerdos en materia de estrategias educativas.
- ii. El tema de las reformas institucionales, el papel del Estado, la descentralización. Es decir, dónde, desde el punto de vista del aparato del Estado, colocar las responsabilidades educativas.

- iii. El tema de la socialización política de la población, que tiene que ver con los contenidos de la educación. Esto es, qué transmite la educación en términos de valores, en términos de socialización política, en términos de concepciones del "otro", en términos de participación.

## LOS CONSENSOS EDUCATIVOS

Actualmente existe un gran consenso en que la educación debe ser una prioridad en las estrategias de políticas de desarrollo. Sin embargo, a la hora de traducir esos consensos en acciones y a la hora de discutir las estrategias de transformación educativa, los consensos son mucho más problemáticos. Aunque ponerse de acuerdo en que la educación es importante, muy distinto es ponerse de acuerdo en cómo transformar la educación y cómo distribuir los recursos; es decir, a quién beneficiar, a quién castigar, a quién postergar, a quién atender primero.

Cuando se pasa a este nivel del debate, aparecen sectores que no admiten que el consenso y el acuerdo sean los mecanismos fundamentales para la toma de decisiones en materia educativa. Tradicionalmente, los que se oponían al consenso eran aquellos que apelaban a estrategias de toma de decisiones de carácter autoritario, donde un solo actor toma las decisiones y no discute con nadie. Con el retorno de la democracia, estas opciones han perdido legitimidad. Pero ahora ha aparecido una nueva forma, más moderna, de no utilizar el acuerdo y no consensuar, que consiste en apelar al mercado. Es el mercado el que debe determinar cómo se tienen que hacer las cosas y a quién hay que asignar los recursos. La negación del consenso ya sea a través del ejercicio autoritario del poder o de la desregulación propia del mercado tienen algo en común: suprimen la política. Porque en el fondo, apelar al consenso y apelar a la concertación es introducir la dimensión política en la toma de decisiones. Concertación es diálogo, a través de organismos de representación. En este proceso, obviamente, es muy importante definir el papel del Estado. Su papel tiene que basarse en dos grandes criterios:

- El Estado tiene la responsabilidad de convocar a los diferentes actores a que negocien, a que dialoguen, a que concerten.
- El Estado debe representar a los excluidos. Sólo el Estado puede hablar por los que están afuera, por los que no están representados a través de organismos corporativos. Como sabemos, la concertación a través de organizaciones se corporativiza rápidamente y los que no están organizados, no participan. El ejemplo de los congresos pedagógicos es muy ilustrativo. A poco de avanzar en el proceso de discusión, estos congresos se fueron corporativizando y sólo participan los que están organizados: los sindicatos, los partidos políticos, las iglesias, los empresarios, pero no participan los padres, y mucho menos los padres de los sectores más pobres.

## LA REFORMA INSTITUCIONAL

Las reformas institucionales de la educación están basadas fundamentalmente en la idea de la descentralización. La verdad es que mucho se ha discutido sobre este tema y ya nadie dice en América Latina que la descentralización es, *per se*, en sí misma, beneficiosa y que garantiza más eficiencia y más equidad.

La gran paradoja de la discusión sobre descentralización es que los que saben y los que tienen experiencia en descentralización son los países centralizados. Los países descentralizados no tienen ninguna experiencia en descentralización, porque ellos nacieron descentralizados. En realidad, lo que han hecho es centralizar algunas cosas, es decir, saben como ceder algo al poder central. Estos son los casos de EE.UU., Canadá, Suiza. Los que saben de descentralización, en cambio, son los países centralizados y, además, los que han hecho alguna experiencia exitosa en este sentido, son países muy desarrollados: Francia y España, por ejemplo. Estos países intentan descentralizar con abundancia de recursos y con una homogeneidad social muy fuerte. El hecho es que, en realidad, no hay nadie que tenga experiencia de descentralizar exitosamente en contextos de pobreza. Los países asiáticos, que muestran éxitos en materia educativa, no han hecho nunca una gran descentralización. Son, al contrario, países muy centralizados en materia educativa, como Corea o Japón.

En América Latina, además, la idea de la descentralización estuvo asociada a dos características que, paradójicamente, eran contrarias a su historia: el autoritarismo político y al ajuste presupuestario. Por ello, los actores locales percibieron la descentralización no como una conquista, sino como una carga adicional o como una propuesta de mayor control ideológico y, en consecuencia, estuvo rodeada de poca legitimidad.

La hipótesis según la cual, la resistencia a estos procesos deriva de deseos de mantener cuotas de poder parece discutible. Esta hipótesis subestima la resistencia legítima, a partir de considerar la descentralización como una respuesta a los problemas de equidad que están expresando nuestros países. De hecho, muchas de las experiencias de descentralización han provocado el aumento de la polarización y de la desigualdad. Ante la ausencia de experiencias exitosas de descentralización de servicios públicos, el modelo que se tomó, fue el modelo de descentralización de las empresas. En este sentido, sería bueno leer con mayor profundidad toda la literatura sobre la descentralización empresaria para advertir qué factores de esa teoría se tomaron y cuáles no se tomaron. En la literatura sobre la nueva gestión de las organizaciones, por ejemplo, la adhesión del personal es un factor fundamental, lo que, en el caso educativo, no se consideró con esa prioridad. Al contrario, la adhesión del docente fue la variable más relegada en los procesos de descentralización. Lo mismo ocurre con respecto a la capacitación del personal, que en todas las teorías de gestión empresaria sobre descentralización ocupa un lugar fundamental. En las experiencias educativas, la capacitación tampoco se consideró una

prioridad, de manera tal que tuvimos una situación en la cual -siguiendo el análisis de Grindle- todos perdieron o todos sentían que perdían.

En este sentido, se debiera abrir la pregunta sobre la validez de algunos enfoques que basan el dinamismo del sistema, y el mejoramiento de la calidad, en la competencia entre instituciones. La pregunta es ¿hasta dónde, efectivamente, la competencia entre instituciones y agentes puede ser compatible con políticas de equidad social, especialmente a nivel de la educación básica. No estoy hablando de educación superior, de las universidades, que es otro problema, sino de la educación básica, obligatoria y universal. En este nivel, se debiera partir del supuesto de que no puede haber perdedores. En la educación básica todos tienen que ganar, todos tienen que tener derecho a una educación de una buena calidad, y el mecanismo competitivo no parece ser el que garantice niveles adecuados de equidad.

Planteo esto como una inquietud, como una duda. Casi me atrevería a pensar, asociando algunas categorías de los enfoques económicos, que podríamos considerar a la educación básica como una fase “precompetitiva”. Así como hoy en las empresas se habla de fases de la producción que son precompetitivas, donde hay alianzas entre empresas para investigar y para avanzar en ciertos procesos que les convienen a todos y dejan la competencia para después, la educación básica también debería tener, me parece, ciertas características de fase precompetitiva, en la cual hay que actuar de manera tal que todos tengan garantizada una educación de buena calidad.

## **LOS CONTENIDOS DE LA EDUCACIÓN**

En este aspecto, las experiencias indican que las reformas sólo han logrado modificar la manera de gestionar las instituciones, pero no impactar en los procesos reales de enseñanza y aprendizaje. Este impacto es muy lento, y no se produce de manera espontánea o automática como producto del cambio institucional. Hemos aprendido que el cambio no se va a lograr espontáneamente si no hay políticas activas para promoverlo. El sistema educativo en América Latina no se encuentra trabado por reglamentos burocráticos, de manera tal que, al liberarlos, va a florecer la innovación y van a aparecer las nuevas ideas. No es esa nuestra situación, especialmente en las zonas pobres (que son pobres no sólo desde el punto de vista de ingresos, sino que también son pobres en capital social: ahí van los maestros menos calificados, ahí están las escuelas con menos equipos). Aquí es donde creo que aparece con toda su magnitud el problema docente y la lentitud en la elaboración de respuestas pedagógicas. Es en este punto donde se plantean los desafíos más serios para el futuro.

Las reformas educativas lograron en muchos casos incorporar a una población que estaba fuera de las escuelas, están logrando que alumnos tradicionalmente excluidos permanezcan en el sistema, pero no estamos

encontrando las estrategias de aprendizaje adecuadas para enfrentar esta diversidad social que tienen nuestros alumnos y no estamos encontrando las estrategias pedagógicas adecuadas para enfrentar los problemas de educabilidad que tienen los alumnos que vienen de familias que viven en condiciones de pobreza extrema, de desocupados, de familias que están viviendo situaciones de anomia desde el punto de vista del funcionamiento personal, por la desestructuración que existe en términos culturales.

Quisiera terminar haciendo alguna referencia sobre el futuro. Tengo la impresión de que todo este balance nos permite por un lado, comprender que las resistencias a los procesos de reforma tienen motivaciones más profundas que las que habitualmente solemos considerar. Nadie niega que estas resistencias en función de pérdidas de poder o de ganar más poder son factores importantes, pero la pregunta es por qué tienen tanto éxito, en términos de atraer a un conjunto importante de docentes y sectores políticos a la resistencia. Creo que debemos reconocer que existe algún factor que va más allá de la mera competencia por el poder, que da cierta legitimidad a esta resistencia y que tiene que ver con los fenómenos que acabo de describir, de distribución inequitativa del ingreso por un lado y de factores políticos y culturales, en el sentido de estereotipos de los docentes acerca del rendimiento escolar de los alumnos, de las nuevas tecnologías, de la autonomía de las escuelas entre otros. El desafío más importante para el futuro de las reformas educativas es la mayor densidad pedagógica que deben tener las reformas. Ya superamos la etapa de densidad institucional, y ahora viene el momento de la pedagogía, el momento de la didáctica, el momento de encontrar los métodos, los procedimientos, las formas adecuadas para cambiar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Esto no va a surgir espontáneamente o va a surgir de manera muy lenta, si lo dejamos librado a la espontaneidad. Habrá que tener, en ese sentido, políticas activas.

Mi último comentario tiene que ver con la conexión entre lo institucional y lo pedagógico. Creo que uno de los grandes desafíos en términos de los contenidos de la educación, es formar para la conectividad. Estamos viviendo un proceso de cambio, donde lo fundamental es la posibilidad de conectarse con el otro. Las redes, la posibilidad de dialogar, de tolerar al diferente, de aprender a vivir juntos, de esta nueva ciudadanía de la cual se está hablando, implica fuertes procesos de conectividad. Especialmente para los sectores pobres, lo más importante es conectarse con el que está lejos, no con el que está al lado, porque con el que está al lado ya están conectados y van a seguir conectados. Lo que los enriquece, lo que les aporta algún capital, es la posibilidad de conectarse con el que está lejos y aquí es donde creo que si bien la autonomía de las escuelas es fundamental, hay que acompañar la autonomía de las escuelas con la conexión de las escuelas en redes con otros. Si la autonomía implica quedarse con el entorno, con lo local, sólo con lo propio, podemos estar de una manera no consciente, fortaleciendo el proceso de exclusión. Creo que, en ese sentido, el diseño institucional de estas reformas debería, insisto, apuntar hacia mucha autonomía, pero autonomía para vincularse, autonomía para poder conectarse con el diferente, con el lejano. Creo que, en ese sentido, es donde debe estimularse el debate en los próximos años en América Latina, para seguir avanzando en los procesos de reforma.

# LA EQUIDAD EN AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN: LA APUESTA EDUCATIVA\*

ERNESTO OTTONE\*\*

## LA AMBIVALENCIA DE LOS CAMBIOS

Se ha dicho con alguna razón que el siglo XX no terminará el 2000, sino que concluyó en 1989, con la caída del muro de Berlín. Algo hay de cierto en esa afirmación, al menos considerando la enormidad del cambio de los parámetros políticos que ese momento cristalizó y que rediseñó el conjunto de la arquitectura política del planeta.

Este enorme cambio se realizó en el marco de la consolidación de un nuevo paradigma productivo en cuya base estuvo la aceleración del conocimiento científico tecnológico y una progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones, como asimismo de una exacerbación de la competitividad.

La visión inmediata de que estos profundos cambios serían "para mejor" ha debido ser revisada de manera menos optimista por la experiencia de los años siguientes. Hoy en día, dichos cambios aparecen dotados de una mayor ambivalencia, pues han generado una realidad llena de potencialidades, pero también de peligros reales.

En efecto, cuando nos acercamos a una década de la caída del muro podemos constatar que las promesas de paz y prosperidad que se asociaron al fin de la guerra fría se han cumplido sólo muy parcialmente. La construcción democrática de los países del Este presenta aún hoy no pocos interrogantes y en el plano económico la situación recesiva de la economía de los países desarrollados sólo se modificó moderadamente y esa limitada recuperación no ha podido revertir ciertos problemas como el desempleo, cuyas altas cifras se han vuelto persistentes.

Los países en desarrollo si bien se han convertido en el sector más dinámico de la economía mundial, presentan una enorme heterogeneidad en sus resultados. Algunos efectivamente han tenido importantes éxitos y han disminuido su brecha respecto de los países desarrollados; otros la han aumentado dramáticamente. Como bien sabemos, las cifras de pobreza, miseria y exclusión para millones de personas continúan siendo altísimas en el mundo.

En el plano político, la situación no se desarrolló de manera más alentadora. Aun cuando algunos conflictos internacionales tendieron y tienden a debilitarse y otros a concluirse con el fin de la tensión Este-Oeste, un número de conflictos basados en rivalidades étnicas, en surgimiento de nacionalismos exacerbados y en lógicas fundamentalistas se transformaron en guerras abiertas de insospechada crueldad en territorios que antes constituían un solo país. Nuevos y viejos fanatismos adquirieron grandes dimensiones y generaron situaciones incontrolables en regiones enteras.

Como bien lo señala Jean Daniel (1995: 171): "Nos dirigimos sin brújula y sin estrellas hacia un futuro mundialista, pero nos dirigimos entre las más tumultuosas convulsiones". Ello está obligando a todos a pensar el futuro como una construcción cuidadosa y frágil, que no está predestinada ni a un inevitable progreso ni a la

---

\* Esta ponencia fue presentada con anterioridad en el congreso *Análisis de diez años de desarrollo humano*. Bilbao, 18-20 de febrero de 1999.

\*\* Secretario de la Comisión CEPAL, Chile. Especialista en Educación.

catástrofe. Como una construcción tan difícil, que Dahrendorf (1995) identifica la obtención de prosperidad, democracia y ciudadanía para todos a la “cuadratura del círculo”.

Tomando en cuenta la situación antes descrita, Alain Touraine (1997), ha caracterizado recientemente las sociedades contemporáneas por un doble proceso. De una parte por la disociación creciente del universo instrumental y el universo simbólico de la economía y las culturas, y de otra, por la existencia de un poder difuso que no se orienta a crear un orden social y que acciona sólo en dirección al cambio, al movimiento y a la circulación de capitales de bienes de servicio y de información generando un vacío político y social y llama a este proceso “el proceso de desmodernización”.

Este proceso de desmodernización, de no revertirse, puede generar cada vez más sociedades separadas con elites modernas atrincheradas frente a masas excluidas, donde los excluidos tienden a conformar comunidades que no se limitan a consensos cívicos nacionales, sino que se refugian en la pertenencias tradicionales locales, regionales, étnicas, carnales y/o religiosas.

Desde otra perspectiva, resulta interesante observar cómo la UNCTAD (1997), en su informe sobre el Comercio y el Desarrollo de 1997, señala siete rasgos preocupantes de la economía contemporánea mundial que constituyen un “llamado de alerta” frente a las tendencias actuales del proceso de globalización. Tales rasgos son los siguientes:

- i. Aunque algunos países constituyen notables excepciones, la economía del mundo en general sigue creciendo demasiado despacio, ya sea por generar empleo suficiente con salarios adecuados o bien para aliviar la pobreza.
- ii. La diferencia entre países desarrollados y en desarrollo, así como dentro de estos últimos, va en continuo aumento. En 1965, el PIB medio del 20% más rico de la población mundial era 30 veces el del 20% más pobre; 25 años después esa diferencia se había duplicado y era de 60 veces.
- iii. Los ricos han prosperado por doquier y no sólo en comparación con los más pobres de la sociedad; el “vaciado” de la clase media se ha convertido en un sesgo prominente de la distribución de ingreso en muchos países en desarrollo y desarrollados.
- iv. Las finanzas han ido ganando terreno a la industria y los rentistas a los inversores.
- v. La parte del ingreso que se dedica a remunerar el capital ha aumentado más de lo que remunera el trabajo.
- vi. La inequidad en materia de empleo e ingreso se está extendiendo.
- vii. Las crecientes diferencias entre los salarios de la mano de obra calificada y sin calificar se está convirtiendo en un problema general. Arraigada ya como tendencia en muchos países desarrollados, la disminución en términos absolutos de los salarios reales no calificados, del 20% al 30% en algunos, se ha vuelto común en los países en desarrollo.

Los cambios han dado lugar a una realidad ambivalente y sobre todo incierta e insegura. Daniel Cohen (1998: 56, 57), en un reciente ensayo, pone en cuestión que el conocimiento de por sí genera mayor igualdad y democracia, al señalar que “las economías productoras de ideas conocen más desigualdades que aquellas que fabrican objetos. La propensión a excluir aquellos que no tienen ideas es, según parece, más fuerte que aquella que excluye a quienes carecen de riqueza”.

A su vez, Norberto Bobbio (1998: 285-286) entrega una mirada desmistificadora respecto de los contenidos valóricos de los cambios en curso: “Hemos de darnos cuenta una vez más de que nuestro sentido moral avanza, suponiendo que avance mucho más lentamente que el poder económico, que el político, que el tecnológico. Todas nuestras proclamaciones de derechos pertenecen al mundo de lo ideal, al mundo de lo que debería ser, de lo que es bueno que sea. Pero al mirar a nuestro alrededor. -gracias a los ojos de Argos de nuestras cada vez más perfeccionadas comunicaciones de masas, damos cada día varias veces la vuelta al mundo- vemos manchada de sangre nuestras calles, montones de cadáveres abandonados, poblaciones enteras expulsadas de sus casas, andrajosas y hambrientas, niños macilentos con ojeras que no les caben en

la cara y que nunca han sonreído, que no logran sonreír antes de la muerte precoz. Es bonito y quizás también alentador llamar por analogía con la creación de instrumentos cada vez más perfeccionados, un gran "invento" de nuestra civilización a los derechos humanos, pero, con respecto a los inventos técnicos, son un invento más proclamado que ejecutado. El nuevo *ethos* mundial de los derechos del hombre resplandece sólo en las solemnes declaraciones internacionales y en los congresos mundiales que los celebran y doctamente los comentan, pero a estas solemnes celebraciones, a estos doctos comentarios corresponde en la realidad su sistemática violación en casi todos los países del mundo (quizás podríamos decir todos, sin miedo a equivocarnos), en las relaciones entre poseedores y débiles, entre ricos y pobres, entre quien sabe y quien no sabe". Qué significa todo esto para el futuro de la democracia es una pregunta a la cual es difícil contestar. Al siglo XIX se le llamó con razón el siglo de la fe en el progreso indefinido. La confianza en la certeza del progreso nacía de la convicción de que progreso científico y progreso moral estaban estrechamente enlazados, que el progreso moral dependía de la difusión cada vez mayor del saber, que el avance de las luces y el avance de las costumbres marchaban a la par. Hoy ya no lo cree nadie.

Es en este contexto ambivalente que se sitúa América Latina hoy en día.

### **AMÉRICA LATINA EN MEDIO DE CAMBIOS: AVANCE LENTO PERO INSEGURO**

La magnitud de los cambios a los que nos hemos referido afectaron severamente a América Latina que los percibió con retraso, ello explica por qué la región fue tan vulnerable en la crisis de los años 80, cuando colapsó el financiamiento externo y se estremecieron las economías de la gran mayoría de sus países, debiendo ellos reorientar su estrategia de desarrollo para no desengancharse de un mundo que cambiaba rápidamente, en el marco de un rudo e inevitable ajuste cuyo costo social fue altísimo.

Tan dura fue esta readecuación de América Latina que CEPAL llamó a la década de los años 80 como una "década perdida", y al menos parcialmente fue así: las economías no crecieron y los indicadores del progreso social se desplomaron. Sin embargo nos parece que atrapa mejor lo sucedido en esos años, su caracterización como los años del "aprendizaje doloroso", pues también esos años fueron escenario de un proceso creciente de democratización de los sistemas políticos y de avances en el pluralismo democrático que acompañaron decisivas transformaciones económicas dirigidas a superar la profunda recesión de los años 80 y sus consiguientes desajustes, retomar la senda del crecimiento y adecuar las economías de la región a los cambios de la economía mundial.

Llegando al final de la década del 90, el balance de las transformaciones económicas en la región muestra avances y rezagos. La mayoría de los países de la región ha logrado una recuperación económica moderada, con una expansión promedio del 3,2% entre 1991 y 1996<sup>12</sup>, significativos avances en cuanto a la estabilidad macroeconómica, un crecimiento dinámico y una creciente diversificación de la exportaciones, el acceso a mayores niveles de financiamiento externo y un marcado incremento de la interdependencia económica de los países de la región, impulsado por una nueva generación de acuerdos formales de integración.

Sin embargo, el nivel de crecimiento todavía dista de ser el necesario para abordar los rezagos tecnológicos y sociales (calculados por CEPAL en un 6%) las economías muestran todavía un alto grado de vulnerabilidad, un incremento demasiado lento del ahorro interno, una expansión insuficiente de la inversión total y una agudización de la heterogeneidad estructural característica de los sistemas productivos de la región (CEPAL, 1996a: 13).

---

<sup>12</sup> En 1997 la tasa promedio fue de 5,2%, pero para 1998 alcanzó sólo un 2,3% y para 1999 las previsiones son negativas (Nota de la editora: estimaciones preliminares muestran una economía estancada, con una tasa de variación de 0,0 en 1999 [CEPAL, 1999]). En esta caída ha jugado un rol muy importante la crisis asiática y la recuperación de la región dependía en mucho de un contexto económico internacional difícil de prever (CEPAL, 1998).

En relación con la pobreza, las diferencias nacionales son muy profundas. Durante los primeros 5 años de los 90 la incidencia de la pobreza disminuyó de 41 a 39%, avance importante pero insuficiente para contrarrestar el incremento del decenio pasado que fue de 35 a 41% y para superar en términos absolutos el número de pobres que hoy en día alcanza a 224 millones (CEPAL, 2000)<sup>13</sup>.

La magnitud del crecimiento económico y la reducción de la inflación han sido factores determinantes en la reducción de la pobreza, como también el esfuerzo persistente por aumentar y asegurar de manera eficiente el gasto social. Entre 1990 y 1994, varios países registraron éxito en su lucha para superar la pobreza, sin embargo un numeroso grupo de países no lograron tasas de crecimiento económico por habitante suficientes para disminuirla y a partir de 1994 se dieron tendencias preocupantes en algunos de los países que habían avanzado en esa dirección en los últimos años (CEPAL, 1997b).

Los países de mayor avance en la reducción de la pobreza fueron aquellos que lograron conciliar tasas de crecimiento relativamente altas durante varios años con una reducción en la tasa de desempleo y un aumento en el número de personas ocupadas en las familias más pobres.

El ritmo y características del crecimiento económico actual continúan generando un menor número de empleos que el necesario para absorber productivamente la creciente fuerza de trabajo. Se han mantenido y en algunos casos se ha acentuado la heterogeneidad productiva del empleo así como las muy marcadas diferencias en las tasas de desempleo abierto que afecta a los hogares de los distintos estratos de ingreso. En los países en que el desempleo abierto urbano fluctúa en alrededor del 5% la desocupación en el decil más pobre es cercana al 20% y supera el 30% cuando el desempleo promedio alcanza tasas mayores (CEPAL, 1997c: cuadro III.1.).

En el presente decenio la mayor parte del empleo generado corresponde al sector informal, lo cual explica que los niveles de los salarios sean inferiores a los de 1980 y se genere una creciente diferenciación de ingresos al interior de la estructura ocupacional.

Las remuneraciones reales medias han crecido de modo casi generalizado en los años 90 con profundas diferencias entre los países. Sin embargo, esta recuperación tiende a interrumpirse y el nivel alcanzado en promedio sigue siendo inferior al de 1980 (CEPAL, 1997b: 66).

La tendencia, entonces, es a una profundización de las diferencias en los niveles de productividad de los sectores más dinámicos y modernos respecto a los otros y consiguientemente un aumento de la dispersión de los ingresos laborales, lo cual explica en gran parte la rigidez de la distribución del ingreso que ha acompañado el crecimiento económico incluso en aquellas experiencias más exitosas.

La situación de la región, que puede ser descrita como “más mediana que buena”, no mejorará sin cambios notables en la orientación del proceso de desarrollo. Sin duda alcanzar niveles sostenidos de 6% de crecimiento generará un notable avance, pero no resolverá por sí solo el tema de la ausencia de equidad ni generará automáticamente las condiciones que aseguren superar la actual fragilidad democrática.

Junto con elevar el crecimiento se requieren cambios importantes dirigidos a una mejor calidad del desarrollo en lo económico, social y político.

Lo que falta al respecto no son las propuestas de políticas públicas para reorientar el desarrollo. Durante toda la década de los 90, CEPAL ha venido haciendo un conjunto de propuestas dirigidas a lograr un crecimiento con equidad.

Entre ellas, se han planteado políticas de fomento productivo y tecnológico en economías abiertas, la inversión en las personas con una fuerte centralidad en la transformación educativa, la generación de empleos productivos, políticas dirigidas a aumentar y mantener los ingresos de los más pobres, reducción de las barreras a la incorporación al mercado de trabajo de los más pobres, y diversas otras dirigidas a conciliar dinamismo económico, equidad social y fortalecimiento democrático (véase: Jimenez, Ruedi, 1997; Calderón, Hopenhayn, Ottone, 1993; CEPAL, 1994a; CEPAL, 1994b; CEPAL, 1992; CEPAL, 1991; CEPAL, 1990; CEPAL, CELADE, 1995).

---

<sup>13</sup> Nota de la editora: la cifra ha sido actualizada; la original era de 210 millones y correspondía a la incidencia de la pobreza en América Latina en 1997 (CEPAL, 1997a y 1997b).

Lo fundamental es sin embargo la decisión política de impulsarlas, decisión que no está exenta de costos, pues significa ir contra la *force de choses*: pasar de la retórica a los hechos en la afirmación de que el “mercado no basta”, contravenir intereses de corto plazo, romper privilegios y corporativismos privados y públicos e innovar en los instrumentos de intervención pública.

Se podría pensar que producir esa reorientación podría resultar menos costoso una vez logrados niveles de crecimiento mayor.

Sin embargo, ello no aparece tan claro al menos por dos razones. En primer lugar no es seguro que la prolongación de la situación actual con todos sus límites permita lograr el nivel de crecimiento necesario. En segundo lugar los estudios dirigidos a la percepción que tiene la gente sobre la situación de la región muestran niveles de disconformidad creciente, de desafección del sistema democrático y de aguda percepción de injusticia que pueden ser en un momento cercano altamente disruptivos (CIMA, OEI, 1997).

Estas percepciones pueden ser más o menos exactas pero lo que resulta evidente es que existe una sincronía entre una prolongada participación en el esfuerzo modernizador que ha significado para numerosos sectores de ingresos medio y medio bajos y bajos sacrificios importantes y una notable lentitud en el goce de los beneficios de ese proceso, que aparecen diferidos *sine die*.

Las características de la crisis de los años 80, la profunda inestabilidad que ella provoca, la comprensión del carácter regresivo de los procesos hipoinflacionario y la dura experiencia de los procesos dictatoriales, fueron todos factores que contribuyeron a un largo período de gracia para que los gobiernos reorientaran el modelo de desarrollo anterior claramente agotado y para que se reconstruyera la vida democrática.

Sin embargo, ese período de gracia pareciera estar llegando a su fin, y tiende a producirse un reclamo generalizado de cambios, una percepción de inseguridad respecto al futuro, de indefensión frente al infortunio (enfermedad, vejez, desocupación, barreras para acceder a la educación, etc.), en donde un ámbito público debilitado aparece incapaz de proteger y de asumir el rescate de los ciudadanos.

Lo anterior se acompaña con la percepción de una escasa titularidad de derechos que generan una baja densidad ciudadana y que se expresa en una desigualdad fundamental en el acceso a la justicia, en relación con los propios agentes del Estado y con el mundo del capital privado. En fin, se percibe la existencia de reglas del juego poco transparentes, donde frente a los poderosos ya no existen los contrapesos de antaño (partidos, sindicatos) -por restringidos y corporativos que fueran- y donde no existe ninguna otra forma de protección que las estrategias individuales de supervivencia.

Sin duda, los grados en que se manifiestan las tendencias anteriores varían de intensidad de acuerdo a las diferentes realidades nacionales, pero de alguna manera están presente en todas ellas.

Por todo ello es posible concluir que pese a los esfuerzos realizados para superar la situación de inequidad social en materia de impulso y reconversión de las políticas sociales, de reformas en el campo educativo, de la salud y la seguridad social nos encontramos ante una situación persistente de rezago social que cuestiona la sustentabilidad del proceso de desarrollo y obstaculiza la densidad democrática y ciudadana en la región.

Estamos, entonces, frente a una realidad compuesta, donde si bien la región ha superado los rasgos más graves de la crisis de los 80, y no se encuentra ni descolgada de la economía global ni es el “último de la clase” -como región tampoco está entre los primeros-, sus resultados son más medianos que buenos y los elementos de dinamismo económico en base a la incorporación de progreso técnico, de equidad y sustentabilidad y solidez democrática que conllevarían una capacidad de “competitividad auténtica” se encuentran todavía muy distantes.

Esta realidad compuesta calza perfectamente con la doble demanda que se le hace a la educación como factor de modernización y como factor de equidad y democracia, de allí que también en América Latina la educación es vista como la gran herramienta de cambio para una vida mejor.

Antes de analizar lo hablado, lo hecho y lo por hacer en esta materia, conviene analizar más en profundidad en cómo se plantea la apuesta educativa en la actualidad. Ya sabemos que tiene dos caras, una más “instrumental” y otra más “humanista”; partamos por la “razón competitiva”.

## LA APUESTA EDUCATIVA

Cada vez existe más coincidencia en los análisis para señalar que, para incrementar su competitividad, el mayor desafío que enfrentan las naciones es la transformación de la calidad educacional.

Resulta abundante la evidencia que muestra una alta correlación entre el esfuerzo educativo y la capacidad de conjurar los peligros más graves de desigualdad y exclusión y de producir avances históricamente acelerados en términos de un desarrollo equitativo (CEPAL, 1992: 50-60; 75-79; 87-88; 127-130).

Sin embargo, y paradójicamente, en términos generales, hay igual consenso en señalar que los sistemas educacionales presentan un fuerte desfase entre las esperanzas que en ellos se depositan y su realidad.

Ellos aparecen como hijos de la sociedad industrial que está en rápida erosión, con estructuras y orientaciones más ligadas al Siglo XIX que al Siglo XXI.

En consecuencia, su funcionamiento responde a las necesidades que tuvieron dichas sociedades de generar una jerarquía correspondiente a la industria, producir un fuerte credo en torno al progreso ascendente de la ciencia y la técnica, producir una cobertura que permitiese la existencia de una mano de obra calificada, de técnicas capaces de operar maquinarias complejas y de una elite que dirigiera y orientara la sociedad. Junto a ello, la educación estaba llamada a construir los consensos ideológicos básicos que permitieran la integración social.

Tales sistemas fueron fundamentales en toda la construcción de la sociedad industrial, fueron factor de integración y movilidad social y conformaron los ejércitos productivos, formaron los espíritus de la escuela primaria con "ideas claras y distintas" reduciendo lo complejo a lo simple, separando lo ligado, unificando lo múltiple y eliminando "el desorden y las contradicciones de entendimiento" (Morín, Bocchi, Ceruti, 1991). Inspirada en la mecánica, su orientación metodológica se basó sobre todo en los valores de la disciplina, el raciocinio lineal, la precisión y la exactitud. Como señala Gaudin (1991: 426): "En breve, ellas privilegian netamente las cualidades de orden y método en detrimento de las capacidades creativas".

La eficacia de los sistemas educacionales comenzó a anularse en la medida en que el paradigma productivo de la sociedad cambió y pasó a tener nuevos requerimientos.

Tal pérdida de eficacia se expresa en el tema de la calidad educacional, donde recientes investigaciones comienzan a mostrar, en las sociedades más desarrolladas, nuevas formas de iletrismo y de manejo insuficiente de códigos básicos de habilidades y capacidad de comprensión de jóvenes que han pasado doce o más años por la escuela, una notable falta de preparación para acceder al mercado del trabajo y falta de respuesta a sus demandas y una inversión de la capacidad integradora de los sistemas educacionales que presentan una tendencia cada vez más segmentadora, reproduciendo y aumentando las desigualdades.

América Latina no escapa a los problemas señalados anteriormente pese a los notables esfuerzos realizados desde la posguerra. Ellos se plasmaron en una fuerte reducción del analfabetismo absoluto, un progreso cuantitativo espectacular en la educación básica, cuya cobertura alcanza en la actualidad un promedio de 90% de los niños de la región y un fuerte crecimiento también en la educación secundaria y superior.

Sin embargo, hoy en día a los problemas de cobertura que aún enfrentan un número de países menos desarrollados, se suman, en todos ellos, graves problemas relativos a la calidad y a la pertinencia de la educación, la tasa de repitencia se encuentra entre las más altas del mundo, concentrándose en los primeros grados y el 40% de los niños escolarizados abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria. Las diferencias tienden a hacerse más profundas, como asimismo los desequilibrios urbano-rural.

Todo ello hace que el sistema educativo pase a ser hoy más segmentador que integrador, que se aleje cada vez más de los requerimientos productivos y se vuelva cada vez más inadecuado frente a las demandas del mercado de trabajo.

Por ello la transformación educativa es visualizada como un tema clave para responder de un lado a los nuevos requerimientos de la sociedad del conocimiento y para detener de otra parte los procesos de desintegración social.

Se trata entonces de generar una educación que prepare personas que vivirán en un proceso productivo cambiante, menos jerárquico y más basado en una organización de redes, con carreras que no serán lineales y cuyas fronteras no serán las de un país sino las del mundo, donde se requerirá más iniciativa que docilidad, más creatividad que orden. Tal como lo señala Reich (1991) la educación que prefigura las funciones de futuro deberá tender a generar: capacidad de abstracción, desarrollo de un pensamiento sistémico complejo e interrelacionado, habilidad de experimentación y capacidad de colaboración, trabajo en equipo, interacción con los pares. En suma, una educación fluida e interactiva que genere una mente escéptica, curiosa y creativa. Estos requerimientos del nuevo proceso productivo se entrelazan con las virtudes ciudadanas de democracia y participación. Todo el esfuerzo de la transformación educativa para responder a un futuro que sea moderno, democrático y sustentable será el de no hacer de la competitividad sinónimo de barbarie y exclusión y de la solidaridad sinónimo de pasividad e ineficiencia.

En verdad, durante los años 90 esta propuesta ha concurrido con otras de inspiración común, para alentar reformas educativas en América Latina, incidiendo en decisiones públicas sobre: contenidos y procesos de enseñanzas; el financiamiento del sistema y los mecanismos de asignación de recursos; el papel educativo reservado al Estado y al mercado; la capacitación de los docentes; la modernización y descentralización de la gestión educativa; el monitoreo de la calidad de la oferta educativa; y el acercamiento de la oferta educativa a las condiciones socioculturales de los beneficiarios y a la demanda posterior de capacidades en el mundo del trabajo. Todos estos componentes de las reformas educativas en curso, han apuntado a mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje en el sistema de educación básica y media; mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de recursos para la educación; y, por distintas vías, hacer más equitativo el acceso a una educación de calidad y los mayores logros educativos.

Por cierto, el contenido y ritmo de las reformas también han dependido fuertemente del perfil educativo de cada país. Esto no sólo alude a niveles de analfabetismo, tasas de escolaridad y logros en continuidad educativa, que pueden variar mucho entre países de la región. También han influido en las orientaciones de la reforma la infraestructura física y tecnológica de las escuelas, la capacidad y compromiso docentes, la valoración de la educación formal por parte de la comunidad, las estructuras institucionales que rigen los sistemas educativos, y la pertinencia en contenidos y métodos pedagógicos que se utilizan.

Tales reformas aun no han sido evaluadas en sus diversos aspectos, pero es posible constatar que en la vasta mayoría de los países de la región el gasto social, y, en particular, el gasto en educación, han aumentado entre 1990 y 1995, en términos reales y como porcentaje tanto del gasto público total como del producto interno bruto (CEPAL, 1997b: 93-122, cuadro V.6.)<sup>14</sup>. En segundo término, y de igual o quizás mayor significación, en algunos casos se han logrado adelantos significativos en la introducción de sistemas de medición de calidad, la reducción de la repitencia, la descentralización de la gestión y la modificación de los programas.

Sin embargo, estos procesos se han enfrentado a diversos obstáculos que han limitado los logros. Tales obstáculos son tanto técnicos como políticos. Los primeros residen en la dificultad para capitalizar con mayor eficacia el aumento de recursos movilizados en las reformas educativas. Los segundos se relacionan, entre otras cosas, con la resistencia de los profesores a cambios que perciben como externos a su situación laboral y remunerativa; la resistencia al aumento de la carga tributaria con destinos sociales; la redistribución del gasto en educación; y los procesos de descentralización administrativa y financiera.

Al respecto, Tedesco (1998), en un reciente análisis, señala que una evaluación crítica de los procesos de reforma educativa en curso requeriría analizar al menos tres aspectos en los cuales las experiencias

---

<sup>14</sup> De 15 países examinados, el gasto en educación por estudiante, medido en dólares constantes, creció en 12 casos, y sólo disminuyó en tres en el período 1990-1991 y 1994-1995. En la mayoría de los países que registraron crecimiento, éste ha sido considerable: de 25% a 50%.

desarrolladas hasta ahora resultan discutibles. Uno es el impacto de los procesos educativos en la equidad social donde la información que se posee pareciera indicar que la educación difícilmente puede tener impacto equitativo si no se genera un esfuerzo sistémico para alcanzar niveles básicos de equidad social. Un segundo elemento es la excesiva uniformidad de la secuencia de la reforma al haber comenzado en todos los países por la reforma institucional y más específicamente por la descentralización y la creación de sistemas de medición de resultados. Esta opción uniforme en realidades muy distintas ha provocado que algunos actores pierdan de vista el “sentido” de esos procesos y queden en segundo plano estrategias centradas en el cambio pedagógico y políticas dirigidas a la profesionalización docente. Un tercer elemento sería la necesidad de definir estrategias de acciones específicas entre la escuela, la familia, los medios de comunicación y la empresa.

### EQUIDAD, COMPETITIVIDAD Y CIUDADANÍA<sup>15</sup>

En términos de los contenidos sustantivos de la transformación educativa, quizás lo más importante sería evaluar los procesos en curso en función de la pregunta: ¿Qué acervo educativo, y qué capital cultural, son los más idóneos para potenciar un modelo de desarrollo en que se concilien saltos productivos con incorporación acelerada de valor agregado a la economía, modernización institucional del Estado (político, de manejo macroeconómico y de gestión de política social), apertura competitiva a la economía global, mayor equidad social en la forma de la apertura y del crecimiento, un ejercicio más difundido de la ciudadanía, y una sociedad que incorpora dinámicamente los nuevos elementos de comunicación e información?.

Al plantear la pregunta en estos términos, su respuesta -si la hay- supone conjugar, como esencia y producto del proceso educativo, los siguientes rasgos en el educando: un sujeto capaz de insertarse oportunamente en la globalización económica y en los intensos procesos de cambio productivo, capaz de dialogar activamente en espacios decisorios, y capaz de ejercer sus derechos políticos en una democracia participativa. Capacidad para insertarse con mejores ingresos en el mundo laboral, capacidad de gestión y organización, capacidad para discernir información estratégica, capacidad para comunicar en espacios públicos, capacidad para aplicar conocimientos básicos con fines productivos: todas estas son destrezas o códigos que la educación debe estar hoy en condiciones de infundir. En la misma dirección, Reich (1991) señala que la educación que prefigura las funciones de futuro deberá generar capacidad de abstracción, desarrollo de un pensamiento sistémico complejo e interrelacionado, capacidad de experimentación y de colaboración, trabajo de equipo e interacción con los pares. En suma una educación fluida e interactiva que configura una mente escéptica, curiosa y creativa.

Todo lo anterior sugiere que existe hoy la tendencia a revalorizar el campo educativo como llave maestra para abrir la sinergia entre dinamismo productivo, bienestar social e institucionalidad democrática. Ya no es cuestión de pensar el desarrollo en la lógica del chorreo o *trickie-down*, sino en una perspectiva integrada donde el desarrollo social no puede divorciarse de la transformación de las estructuras productivas; donde dicha transformación requiere también de un salto en la educación y producción de conocimientos; y donde finalmente esos mismos saltos en educación, impulsados con criterios de equidad en acceso y oferta educativa, son fuente directa de mayor desarrollo social.

Para ello conviene reflexionar a la vez en torno a tres preguntas claves. ¿Podrá la transformación educativa contribuir a generar sociedades más equitativas con una mayor integración social, con igualdad de oportunidades para todos sus integrantes y con capacidad de superar la transmisión generacional de la pobreza?. ¿Será la transformación educativa capaz de contribuir a generar sociedades más productivas, con mayor capacidad de insertarse de manera protagónica en el nuevo orden globalizado? ¿Será la transformación educativa capaz de contribuir a generar sociedades de una ciudadanía extendida, de consolidar en el tiempo sistemas democráticos y participativos?

En torno a estas interrogantes giran las consideraciones que siguen.

---

<sup>15</sup> Esta sección corresponde a una versión modificada del texto Educar para una democracia moderna, escrito conjuntamente con Martín Hopenhayn (sin datos de edición).

## El Desafío de la Equidad

Aun en una estructura ocupacional con grandes diferencias de ingreso, es posible aumentar la equidad si se aumenta la igualdad de oportunidades entre hijos de familias de estratos altos, medios y bajos, para acceder a mejores puestos de trabajo. Una mejor distribución de activos simbólicos hoy (como son los conocimientos y destrezas útiles), siembra una mejor distribución de activos materiales mañana (ingresos, bienes y servicios). Los activos simbólicos son capacidades que, transmitidas de manera equitativa, permiten centrar la competitividad futura sobre la base de mayor igualdad en las opciones para competir.

En este mismo sentido, señalan la CEPAL y el IDHH, "en las sociedades modernas en general, y en aquellas en que la asignación de recursos se rige por mercados competitivos en particular, el acceso a ciertos bienes sociales como la educación, la salud, la información, la capacidad laboral, y así en adelante, tienen sentido no sólo como consumos finales, sino como posibilidades capacitantes para obtener otros recursos de manera autónoma, incluyendo por cierto los consumos esenciales; y en la medida en que un bien adquiere su sentido principal, no en tanto satisfactor inmediato, sino en tanto requisito para participar en otras redes de intercambios y valorización social, la definición de sus mínimos irreductibles no puede hacerse a partir de niveles absolutos individuales, sino de participaciones relativas al nivel mínimo competitivo para permanecer en dichas redes de intercambios que podamos asimilar al 'umbral de ciudadanía'" (CEPAL, IIDH, 1997: 41-42).

De allí la importancia decisiva de la educación, como activo simbólico, sobre la equidad. Visto desde esta perspectiva, un desafío pendiente subyace a todas las reformas, a saber, el impacto potencial de las mismas sobre la equidad en la oferta educativa, en el rendimiento escolar, y en las posibilidades de inserción productiva a futuro. Criterios emergentes como la descentralización, el subsidio a la demanda, el financiamiento compartido y las reformas curriculares, si bien pueden garantizar mayor eficiencia en el uso de recursos, no aseguran mayor equidad en educación. Para esto último se requiere mayor impacto sobre los logros educativos en los sectores pobres, lo que implica trabajar tanto sobre las condiciones de oferta educativa como de la demanda. La equidad exige aquí un doble desafío. Por un lado, es necesario intervenir en el sistema formal de educación, para hacer menos segmentada la calidad de la educación que se ofrece entre distintos estratos sociales. Y por otro lado, implica apoyar las condiciones de demanda de los sectores más desfavorecidos, vale decir, las condiciones de acceso al sistema educativo en los sectores más rezagados y las posibilidades que dichos sectores tienen para capitalizarse a través del sistema.

Esto parece requerir un conjunto diversificado de políticas que cada país debe calibrar a la medida de sus propias inequidades. En este menú, es posible encontrar ya elementos recurrentes orientados a favorecer a los grupos más vulnerables: extender medidas compensatorias hacia zonas de menor rendimiento escolar; generar programas intersectoriales que tengan un impacto más sistémico sobre las condiciones de acceso de los pobres a la educación formal; reforzar e incrementar los programas focalizados, cuyo apoyo al rendimiento educativo de los grupos más vulnerables logre efectos sostenidos en el tiempo; y movilizar a la propia comunidad para mejorar las condiciones de la demanda educativa de los pobres.

El apoyo para mejorar logros educativos en los sectores pobres es prioridad en materia de equidad social, y los resultados se miden sobre todo en términos de continuidad educativa de aquellos grupos que más tienden a los bajos logros. Dicha continuidad se expresa en tres aspectos: asistencia efectiva a clases, progresión efectiva a lo largo del proceso (minimización de la repitencia), y permanencia en el sistema (minimización de la deserción). En esta materia, son fuertes los contrastes entre continuidad si se comparan niños y jóvenes por nivel de ingreso familiar, y especialmente contrastantes son los índices rural versus urbano. A modo de ejemplo, "en Costa Rica la población rural de 25 a 34 años de edad con 12 y más años de estudio no supera el 10%, frente al 26% urbano; en Venezuela no supera el 6% frente al 20% urbano; y en Brasil no supera el 2% frente al 14% urbano" (CEPAL, 1996: 3).

Lamentablemente, al respecto la región muestra un contraste entre altas tasas de ingreso al sistema y baja continuidad en él hasta el final de la enseñanza secundaria, con altos niveles de repitencia, deserción e inasistencia escolar concentrados en las zonas más deprimidas o dispersas, y en las familias con menores ingresos. Ya se ha señalado aquí que sólo la mitad de los estudiantes que ingresan a la educación primaria terminan dicho ciclo en la región, y de los 9 millones de niños que ingresan anualmente a primer grado (90 a 95% de la cohorte), alrededor de 4 millones fracasan en el primer año. Esto es tanto más problemático si se

considera que, conforme a estimaciones de la CEPAL (1997b: 110), actualmente se requiere como promedio para la región al menos 10 a 11 años de educación formal, para contar con 90% o más de probabilidad de no caer (o no seguir) en la pobreza. Asimismo, sólo dos años menos de estudio implican alrededor de un 20% menos de ingresos durante toda la vida activa.

Los esfuerzos e inversiones destinados a incrementar la continuidad educativa serán eficientes y eficaces en más de un sentido.

Primero, porque optimizan el uso del gasto de inversión en cobertura educativa aumentando el logro promedio, el uso real de la oferta escolar a lo largo del año, y la inversión anual en educación, imprimiendo mayor eficiencia al conjunto del sistema educativo.

Segundo, porque dado que la discontinuidad educativa más aguda se da en los grupos más vulnerables (pobres y, sobre todo, pobres rurales), el apoyo a la continuidad beneficia a estos grupos y tiene, por ende, un sesgo redistributivo progresivo.

Tercero, porque existen significativos retornos intergeneracionales de la mayor continuidad educativa, dada la alta incidencia del nivel educativo de los padres en el rendimiento educativo de los hijos. Mejorar por esta vía el clima educacional de los hogares cuyos jefes futuros serán los actuales educandos, produce un efecto favorable en el desempeño educacional de niños y jóvenes de la próxima generación, reduce los niveles de deserción y repetición y aumenta la cantidad y oportunidad de los años de estudio cursados.

Cuarto, existe una evidente correlación evidente entre mayor educación de las mujeres pobres y mejores condiciones de salud de sus familias a futuro, pues la escolaridad de las mujeres es determinante en reducir la mortalidad y morbilidad infantiles, mejorar la salud y nutrición familiares, y disminuir las tasas de fecundidad.

Es necesario tener en claro al respecto de que al examinar el número promedio de años de estudio, tanto de los jefes como del conjunto de los miembros del hogar ocupados, se advierte un alto grado de correspondencia entre la distribución del ingreso y la distribución de la educación. Es decir a mayor nivel de educación mayor nivel de ingresos percibidos. Lamentablemente el 80 % de los jóvenes urbanos proviene de hogares en que los padres presentan un capital educativo insuficiente (menos de 10 años de estudio) y de un 60% a un 80% de ellos no alcanza el umbral educativo básico para acceder al bienestar que actualmente exige, dependiendo de los países, alrededor de 12 años de estudio (CEPAL, 1998b: 59).

"Esto significa que aproximadamente entre un 48% y un 64% de los jóvenes latinoamericanos de zonas urbanas ven restringidas sus oportunidades futuras ya en su hogar de origen (CEPAL, *Ibíd.*), siendo aún más crítica la situación de los jóvenes que viven en áreas rurales. "Esta elevada proporción de jóvenes que heredan una educación insuficiente, a lo largo de su vida se traducirá en empleos mal remunerados, lo que prefigura desde ya limitaciones a sus oportunidades de bienestar y a la de los hogares que formen" (*Ibíd.*).

Estas condiciones intergeneracionales se aprecia aún más claramente cuando se comprueba la escasa proporción de jóvenes que supera significativamente el nivel educativo de sus padres. La posibilidad de pertenecer a un hogar pobre varía en función de la educación promedio de ambos padres. Así, dependiendo del país (CEPAL, 1998b: 143), entre un 72% y 96% de las familias en situación de pobreza o indigencia tienen padres con menos de nueve años de instrucción en promedio. Es así como las personas que provienen de hogares con escasos recursos suelen cursar ocho o menos años de estudio y en general no superan la condición de obrero u operario con un ingreso mensual promedio cercano a 2,5 líneas de pobreza e insuficientes para asegurar el bienestar familiar. Por el contrario, quienes crecen en hogares con más recursos por lo general cursan 12 ó más años, lo que les permite desempeñarse como profesionales o técnicos o en cargos directivos, o bien en ocupaciones de categoría no inferior a empleado administrativo o vendedor con un ingreso promedio mensual superior a 4 líneas de pobreza.

"La persistencia de la falta de equidad en el acceso a la educación asociada al estrato social de origen indica que, en gran medida las oportunidades de quedan plasmadas en el patrón de desigualdades prevaleciente en la generación anterior. Esto se traduce en un alto grado de rigidez de la estructura social, debido a que el escaso nivel de educación alcanzado por muchos jóvenes bloquea su principal canal de movilidad. Más aún, esta desigualdad limita notablemente las posibilidades de mejorar la distribución del ingreso en el mediano plazo, debido a que el capital educacional (número de años de estudio y calidad de la educación) constituye para una

importante mayoría el principal recurso para conseguir trabajo adecuadamente remunerado” (CEPAL, 1998b: 65).

Lo anterior pone en evidencia el papel crucial de la educación para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza. En esto, el impacto educativo es triple: mejora el clima educacional de hogares futuros y con ello el rendimiento educativo de las futuras generaciones, mejora la salud reproductiva e infantil, y permite mayor movilidad socio-ocupacional ascendente en quienes egresan del sistema educativo. A mayor nivel de educación formal, menor probabilidad de ser pobre o devenir pobre. Más aún, la educación constituye el principal resorte para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad en la salud de las familias, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos.

Las probabilidades de superar condiciones de pobreza por vía de la educación aumentan conforme la población adquiere más y mejor educación formal. De allí que la continuidad educativa a lo largo del ciclo básico y medio de educación formal constituye el principal resorte para hacer de la educación el instrumento más eficaz para superar la pobreza. Tanto más importante resulta privilegiar dicha continuidad, dados los altos niveles de repitencia y deserción escolar que padecen los niños en la región, y dado, sobre todo, el alto índice de niños de familias pobres en el total de desertores. Con ello, se reproduce el círculo vicioso de la pobreza de una generación a la siguiente. En el quiebre de ese círculo está la clave de una respuesta eficiente al desafío de la equidad.

Sin embargo junto con tener las tremendas potencialidades que tiene la educación para el logro de sociedades más equitativas, tal cual lo hemos reseñado en líneas anteriores, resulta necesario tener presente que, en la experiencia latinoamericana reciente, se puede advertir que el aumento generalizado del número promedio de años de estudio tanto de los jefes de hogar como de los miembros ocupados del hogar, que para el período examinado (1987-1996) ha sido de seis meses a un año aproximadamente, no ha generado por sí solo un proceso que influya de manera apreciable en una más equitativa distribución del ingreso.

En consecuencia, siguiendo a Tedesco (1998), "es necesario considerar que, si bien la educación es un factor de equidad social, ciertos niveles básicos de equidad social son necesarios para que sea posible educar con posibilidades de éxito"... "No se trata solamente de preguntarnos cuál es la contribución de la educación a la equidad social sino, a la inversa, ¿cuánta equidad social es necesaria para que haya una educación exitosa?".

"Las condiciones materiales de vida de los alumnos son un factor fundamental del éxito educativo. Todas las mediciones sobre logros de aprendizaje y sobre desempeño educativo coinciden en señalar que los resultados están asociados al *status* social y al nivel de ingresos de las familias. Pero estas mediciones también indican otro fenómeno menos obvio que el anterior: por debajo de la línea de subsistencia, los cambios institucionales o pedagógicos tienen un impacto muy poco significativo en los resultados escolares".

"Esta situación sugiere que una parte de la explicación del problema de las dificultades para elevar los resultados de la acción escolar está vinculada con el deterioro de las condiciones de educabilidad con las cuales los alumnos ingresan en la escuela. El concepto de educabilidad se refiere, a dos tipos de factores distintos: (a) un desarrollo cognitivo básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas, y (b) una socialización primaria mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como la escuela".

"Las informaciones disponibles sobre el desarrollo social en las últimas dos décadas indican que las familias, en una proporción importante, no estarían en condiciones de garantizar a sus hijos las condiciones materiales de vida que permitan el desarrollo cognitivo básico. Pero, además, también se habrían deteriorado las posibilidades de garantizar la socialización primaria sobre la cual se apoya el aprendizaje escolar".

"Si bien el tema de la socialización primaria ha sido poco estudiado hasta ahora, existen numerosos indicios que justifican la necesidad de prestarle mayor atención, en el marco de un análisis acerca del papel de la dimensión cultural, en los procesos de desarrollo social".

"El primer indicador de este fenómeno es que la pobreza se ha urbanizado. La urbanización de la pobreza implica mucho más que un mero fenómeno de migración espacial. En muchos casos implica la ruptura de las

redes tradicionales de solidaridad y de protección y la pérdida de buena parte del capital social existente. Una de las expresiones más visibles de este fenómeno para el caso de niños de origen popular es la aparición de lo que se ha denominado 'niños de la calle', que están hoy más solos que nunca".

"En segundo lugar, es necesario advertir que el deterioro de las condiciones de educabilidad no afecta sólo a sectores pobres tradicionales sino a los "nuevos pobres", provocados por los procesos de reconversión y modernización productiva".

"En síntesis -concluye Tedesco-, es necesario reconocer que el objetivo de lograr mayor equidad social a través de la educación, no depende sólo de cambios en la oferta pedagógica. La equidad es un fenómeno sistémico y, por lo tanto, sin modificaciones substanciales en los patrones de distribución del ingreso -a través de acciones convergentes en los campos ocupacional, demográfico y patrimonial- será muy difícil avanzar en los logros educativos que permitan a la población tener acceso a niveles de educación adecuados para su incorporación productiva a la sociedad".

### *El Desafío de la Competitividad*

Este desafío se debe analizar al menos en dos dimensiones. La primera es la de la competitividad en el sistema educativo. En la actual sociedad del conocimiento, gran parte de la adquisición de información y comunicación transcurre fuera de cualquiera estructura organizada o institucional, y por ende de la escuela. Tal proceso ocurre mediante interacción creciente e inevitable en el mundo de las comunicaciones, incluyendo los medios de masas y de redes. Si el sistema educativo no se recrea y fortalece a partir de esta realidad, tenderá a perder relevancia y valor; y las personas buscarán habilidades y conocimientos fuera del sistema formal, probablemente de modo desordenado y aleatorio. El sistema educativo sólo puede, pues, retomar su centralidad en la medida que incorpore a tiempo el lenguaje de las nuevas tecnologías, y refuerce por esa vía una propuesta para formar a los individuos destrezas indispensables para desempeñarse en ocupaciones competitivas. La difusión de lenguajes informáticos, y de familiaridad con las nuevas formas de producir, seleccionar y usar información, resultan capitales en este sentido.

Un elemento muy importante de esta nueva situación está constituida por la televisión; al respecto, Savater (1997: 70-71) nos señala que la televisión tiene una fuerza irresistible de transmisión de conocimientos e información con un gran poder desmistificador y que a través de ella se ha perdido la dosificación, la gradualidad y, por ende, el control de los mayores, ya sean padres o maestros, sobre el conocimiento de los niños respecto a las "realidades del mundo". La televisión rompe todos los tabúes (op. cit.: 70): "Los niños ven en las pantallas escenas de sexo y matanzas bélicas, desde luego; pero también asisten a agonías en hospitales, se enteran que los políticos mienten y estafan o de que otras personas se burlan de cuanto sus padres les dicen que hay que venerar. Además, para ver la televisión no hace falta aprendizaje alguno especializado: se acabó la trabajosa barrera que la alfabetización imponía ante los contenidos de los libros" (Ibidem.).

Frente a esta realidad, resultan inútiles los improperios contra la "caja tonta", si no más bien tomar conciencia de que ella multiplica la dificultad para educar de la escuela, ya que ésta debe realizarlo no sólo reemplazando una socialización familiar muchas veces deficiente, "sino en competencia con la socialización televisiva, hipnótica y acrítica que están recibiendo constantemente sus pupilos".

"El maestro antes podía jugar con la curiosidad de sus alumnos, deseosos de llegar a penetrar en los misterios que aún les estaban vedados y dispuestos para ello a pagar el peaje de saberes instrumentales de adquisición a menudo trabajosa. Pero ahora los niños llegan ya hartos de mil noticias y visiones variopintas que no les ha costado nada adquirir...; que han recibido hasta sin querer. El maestro tiene que ayudarles a organizar esa información, combatirla en parte y brindarles herramientas cognoscitivas para hacerlas provechosas o por lo menos no dañinas. Y todo ello, sin convertirse él mismo en un nuevo sugestionador ni pedir otra adhesión que la de unas inteligencias en vías de formación responsable hacia su autonomía. Empresa titánica... remunerada con bajo sueldo y escaso prestigio social" (op. cit.: 73).

Si el sistema educativo no se construye tomando en cuenta esa realidad para fortalecerse y desde allí desarrollar su función, tenderá a perder significación real y se devaluará aún más, las habilidades y los conocimientos tenderán a ser adquiridos por fuera de manera desordenada, generando más bien bárbaros con habilidades y conocimientos que ciudadanos educados.

La otra dimensión es la competitividad desde el sistema educativo. La merma en la capacidad de los sistemas productivos competitivos para generar empleo suficiente es un fenómeno de carácter global y sobre ello la literatura se expande día a día. Por cierto el problema tiene en la región sus características específicas y distintas a las que se observan en países industrializados con graves problemas de desempleo. Esto, dado que el tipo de reestructuración productiva que siguió a los ajustes, los cambios de los precios relativos y la liberalización comercial, no ha incidido en generar más empleo en los sectores más productivos. La mayor parte de los nuevos puestos de trabajo que se generan en la región corresponden al sector informal y son de baja productividad, a la vez que requieren bajos niveles de capital humano.

Complementariamente, se observa una relativa concentración del desempleo en los deciles de menores ingresos, reforzando el círculo vicioso que une la pobreza al desempleo. Sin duda, la educación constituye una de las principales áreas de intervención para cortar este círculo vicioso. Pero, para ello, se requiere un esfuerzo intensivo en la transmisión de destrezas productivas pertinentes en los sectores de menores ingresos. Para esto, el sistema educativo deberá institucionalizar un estrecho vínculo con la dinámica de los mercados de trabajo, incorporando como coagente al sector empresarial, y contribuyendo significativamente a la movilidad ocupacional de los sectores más rezagados. Esto implica expandir posibilidades de acceso al empleo productivo a través del mérito, revalorizando la credencial educativa y disminuyendo la actual segmentación en la calidad de la educación. De otra parte y de acuerdo con estimaciones de la CEPAL, resulta más oportuno invertir en recursos humanos dentro del ciclo medio de educación formal que tener que hacerlo más tarde en programas compensatorios de capacitación. Baste mencionar que los programas de educación para adultos, que buscan suplir cuatro años de educación secundaria, aun reduciendo el ámbito de formación, entrañan costos que en general duplican, triplican y a veces quintuplican los costos de cursos regulares de la enseñanza media (CEPAL, 1996:1). De modo que resultan mucho mejores, en el cálculo de costos y beneficios y en el manejo de los tiempos en el ciclo productivo de las personas, las inversiones en capital humano que se concentran en el sistema de educación formal.

Por último, resulta necesario impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica. Se trata en este terreno de generar fuertes vínculos entre la actividad de investigación y la actividad productiva, con vistas a desarrollar la adquisición eficiente de tecnología extranjera para reducir la brecha entre la mejor práctica local y el nivel internacional, de usar y difundir la tecnología de manera eficiente, especialmente para reducir la dispersión de la eficiencia económica entre empresas en diferentes sectores y entre sectores, de mejorar las tecnologías para mantenerse al día con los avances más recientes y de formar los recursos humanos capaces de llevar a cabo lo anterior.

#### *El Desafío de la Ciudadanía*

La centralidad progresiva del conocimiento y la educación para el desarrollo inciden significativamente en la dinámica de un orden democrático. Esto, dado que la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también en el uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. En este marco, y como ya se ha señalado, la difusión de códigos de modernidad permite mayor capacidad de adaptación a nuevos escenarios productivos, mayor participación del intercambio comunicativo de la sociedad, y un acceso más igualitario a la vida pública. De allí, pues, la estrecha relación entre la educación y la promoción de ciudadanía moderna.

Para ser ciudadanos en una sociedad de información y de gestión, se precisan activos que las personas tendrán que adquirir mediante distintas fuentes de producción/difusión de conocimientos. Combinaciones variables entre la educación formal y la industria cultural deberán constituir la oferta para difundir progresivamente las referidas destrezas o "códigos de modernidad". Todo esto llevará, posiblemente, a un desplazamiento en las expectativas difundidas de integración social. Tal integración no se buscará tan sólo en el acceso a bienes materiales; sino que se concibe, cada vez más, como un equilibrio entre este acceso a bienes materiales y el acceso más difundido a los bienes "simbólicos". Junto a la demanda de vivienda, de atención en salud y de diversificación del consumo, se agrega con especial fuerza la demanda de información, de conocimientos útiles, de transparencia en las decisiones, de mejor comunicación en la empresa y en la sociedad, y de mecanismos de representatividad política y de visibilidad pública. Este acceso mayor a los bienes simbólicos se ve estimulado tanto por los actuales procesos de democratización, que abren canales de participación pública, como por el impacto cada vez más profundo de la industria cultural, que integra a la sociedad por el lado del consumo simbólico.

Un sistema educativo que se plantee por objetivo educar para la modernidad supone, en este sentido, asumir el desafío de conciliar funciones instrumentales con compromisos éticos y políticos. Por cierto, la racionalidad instrumental, la eficacia productiva, el progreso técnico y la capacidad de respuesta a las aspiraciones de consumo son elementos constitutivos de la modernidad. Pero ellos no garantizan la vigencia de elementos valóricos, tales como los derechos humanos, la democracia, la solidaridad y cohesión social, la sustentabilidad y la afirmación de memorias y proyectos históricos. De allí el imperativo de imprimirle a los procesos de adquisición de destrezas y conocimientos, un complemento sustantivo.

Hemos señalado la necesidad de transmitir códigos de modernidad que capaciten para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna. Esto no es incompatible con el rescate de la identidad cultural, de la promoción de ciudadanía y de una ética universalista. Lo instrumental, lo local y lo universal deben convivir en el espacio de la educación. Poner el énfasis en la modernidad o en la ciudadanía dejan de ser opciones alternativas y bien pueden verse como complementarias.

### **FORMANDO EN CÓDIGOS DE MODERNIDAD**

Los tres grandes objetivos u horizontes antes reseñados subyacen tanto a las estrategias de desarrollo como al horizonte de la educación. Es claro que la educación, si bien constituye un resorte oportuno para compatibilizar estos objetivos no es el único del cual dispone una sociedad. Más aún, los esfuerzos destinados por el sector educativo pueden ser infructuosos, y muy frustrantes, si no se complementan con esfuerzos en otros espacios de la vida societal en que se definen oportunidades y capacidades, tales como el mercado de trabajo, los pactos entre actores productivos, la institucionalidad que rige los agentes económicos y políticos, la idoneidad del sistema político, las condiciones de inserción externa, y otros.

Además, al interior del propio sector educativo las políticas orientadas a la consecución progresiva de estos tres grandes objetivos varían con el tiempo. Si hace cuatro décadas la equidad parecía inseparable de una gestión centralizada y uniforme, hoy se asocia más con la gestión descentralizada y la pertinencia de la oferta desagregada según las especificidades de la demanda. Si en la posguerra la ciudadanía en materia educativa suponía contar con conocimientos básicos sobre el código civil, hoy día está más ligada al aprendizaje en la participación política, el uso de espacios comunicativos y la coparticipación de la comunidad en la propia gestión educativa. La competitividad, actualmente, no se materializa tanto en adquirir conocimientos enciclopédicos o de oficio, sino en incorporar capacidad para generar y procesar información, y para adaptarse a los cambios en las procesos productivos.

La difusión de códigos de modernidad requeridos para lograr saltos en competitividad, ciudadanía democrática e igualdad de oportunidades, puede ser la bisagra que desde la educación compatibilice tres grandes objetivos que la modernidad le ha impuesto históricamente a la educación: la producción de recursos humanos, la construcción de ciudadanos para el ejercicio en la política y en la vida pública, y el desarrollo de sujetos autónomos. Utilizamos aquí deliberadamente las palabras producción, construcción y desarrollo, para aludir respectivamente a recursos humanos, ciudadanos y sujetos autónomos. Este detalle semántico diferencia y a la vez complementa los componentes instrumentales, políticos y éticos en el desafío de educar para la vida moderna. La modernidad alberga en su historia y en sus promesas, precisamente esta triple dimensión para sus moradores: crecer en productividad, en ejercicio ciudadano y en autonomía personal.

Las nuevas destrezas definidas como códigos de modernidad no son mera "programación sobre una tabla rasa". No consisten en unidades de información que colman un recipiente vacío y pasivo. Por el contrario, involucran cambios actitudinales en todos los actores del proceso de transmisión de conocimientos -cambios consistentes con el espíritu de un sujeto moderno que va elaborando su propio destino-. No sólo se trata de adquirir conocimientos, sino de hacer del aprendizaje un proceso interactivo de gran protagonismo por parte del educando, y donde el énfasis está mucho más en la producción de nuevas síntesis cognoscitivas en el estudiante que en la adquisición de información acabada.

Entre las destrezas destaca la iniciativa personal, la disposición al cambio y capacidad de adaptación a nuevos desafíos, el manejo de racionalidades múltiples, el espíritu crítico en la selección y el procesamiento de mensajes, la capacidad interactiva y de gestión, la capacidad de traducir información en aprendizaje, la capacidad para emitir mensajes a interlocutores diversos, la capacidad para trabajar en grupos, y otros. Todo esto sugiere protagonismo, interacción y espíritu crítico. La misma redefinición del aprendizaje en la transmisión de estos códigos de modernidad supone un cambio cultural de la memorización a la comprensión; de la incorporación de información a la discriminación de mensajes; de la adquisición enciclopédica a la adquisición selectiva; del aprender al aprender a aprender.

### **LOGRAR UN CONSENSO EDUCATIVO**

Una transformación educativa que responda a las expectativas que se han cifrado en la educación como factor determinante de sociedades más justas y prósperas es un proceso de una dimensión tal que requiere para convertirse en realidad de una fortísima voluntad política. Por su dimensión no es una tarea que pueda hacerse en un marco de fuertes disensiones y conflictos y responder a intereses de una parte. La transformación educativa requiere de un amplio consenso societal que cristaliza en un consenso político.

Los tiempos de transformación educativa son largos tanto por el esfuerzo a realizar como en la espera de sus frutos, por ello normalmente no coinciden con los tiempos de la contingencia política y de los calendarios electorales.

Se trata por lo tanto de alcanzar acuerdos nacionales capaces de atravesar cambios de gobierno y las turbulencias del normal debate político. Como bien lo señala Tedesco (1995: 183): "En una sociedad diferenciada y respetuosa de las diferencias, pero también cohesionada a partir del acuerdo sobre ciertas reglas de juego básicas, la concertación acerca de las estrategias educativas permite por un lado superar la concepción según la cual la educación es responsabilidad de un sólo sector, y por otro garantizar un nivel adecuado de continuidad que exige la aplicación de estrategias de mediano y largo plazo".

Sin ello, no podrá hacerse realidad pues requiere de un compromiso financiero fuerte, de una vinculación importante con el mundo empresarial, de una participación muy activa de la comunidad en torno a la escuela. Tales acuerdos tenderán en otro orden de cosas a favorecer la superación de conflictos históricos que marcaron el debate educativo en la sociedad industrial como la contradicción público-privado que ante los desafíos de hoy ya no tienen sentido.

Como asimismo superar de manera positiva las tendencias conservadoras y rutinarias que muchas veces generan reflejos defensivos y corporativos en las asociaciones de los docentes y escasa apertura al cambio.

Sin duda en estos reflejos pesan de manera importante los problemas de pérdida de protagonismo de la profesión docente, a su consiguiente desmedro económico y social en muchos países y a la caída de sus niveles de profesionalización.

Incorporar a los educadores al cambio educacional es un elemento fundamental del consenso educativo, pasa por un esfuerzo decisivo por romper todo pacto de mediocridad y fortalecer la profesión docente elevando sus responsabilidades, generando nuevos incentivos, formación permanente y evaluación del mérito.

En la medida en que se viven diversas experiencias de las reformas educativas el tema de los docentes y su receptividad a las transformaciones educativas ocupa una importancia creciente. No pocas veces la actitud de los docentes, o de los sindicatos de maestro es visualizado como uno de los obstáculos mayores de los procesos de transformación educativa.

Sin duda, hay razones para ellos, la caída del prestigio de la profesión docente resulta paradójico en relación con la centralidad adquirida por la educación y el conocimiento en las sociedades contemporáneas. Sin

embargo ello no es así, esta caída se liga al desfase del sistema educativo existente con las demandas que se le hacen hoy a la educación y con los símbolos de éxito de la sociedad actual.

Los profesores son percibidos como parte de una estructura burocrática ineficiente, corporativamente protegida que sobrevive en un pacto de mediocridad, "gana poco, pero no se evalúan sus resultados"; y quienes ingresan a la carrera docente, salvo unos pocos "extremistas vocacionales", son visualizados como aquellos que no han podido optar por profesiones más prestigiosas, ya sea por sus antecedentes académicos o sus escasos recursos, y, las más de las veces, por ambos a la vez.

Si bien esta percepción contiene elementos verdaderos resulta tremendamente injusta y paralizante y justifican las expresiones de Savater (op. cit.: 9), cuando señala: Quienes asumen que los maestros son algo así como "fracasados" deberían concluir entonces que la sociedad democrática en que vivimos es también un fracaso porque todos los demás que intentamos formar a los ciudadanos e ilustrarlos, cuantos apelamos al desarrollo de la investigación científica, la creación artística o al debate racional de las cuestiones públicas, dependemos necesariamente del trabajo previo de los maestros".

La mirada de los maestros frente a la realidad existente podría ser completamente opuesta. Mal retribuidos y poco apreciados, con medios escasos para realizar docencia en un mundo donde los estudiantes están atiborrados de información desordenada, deben realizar otras actividades para sobrevivir, por lo tanto su reflejo natural es proteger lo poco que se tiene: la seguridad y desconfiar de una transformación educativa que cambie las rutinas y los hunda en la incertidumbre.

Es una visión comprensible pero miope, la profesión docente solo se reubicará en la sociedad del conocimiento, si es percibida como parte de ella, como portadora de futuro, y ello significará necesariamente una transformación profunda en el quehacer del aula, la adquisición de nuevas habilidades, y una estructura de carrera, ligada al mérito y por tanto al riesgo. La compensación económica indispensable y de la cual el conjunto de la sociedad debe tomar conciencia, deberá relacionarse a esa nueva estructura de carrera.

En conclusión, la apuesta educativa como factor de un desarrollo diferente, tiene que cumplir con fuertes exigencias y tener lugar en compañía de un conjunto de cambios en otras esferas que le permitan tener un verdadero impacto en la transformación social. Pues en definitiva, para lograr una mejor calidad de desarrollo, con capacidad de generar niveles de equidad en que operan consideraciones ciudadanas que vayan más allá del poder de compra de cada individuo y establezcan una "línea de civilización" por sobre la cual se encuentre el conjunto de la sociedad, significa mucho más que una batería de políticas públicas por justas que ellas sean.

Significa generar espacios públicos más amplios de voz ciudadana que dote a todos los sectores sociales de mayores oportunidades y establecer una relación contractual que pueda determinar de manera regulada el alcance, el ritmo y la profundidad de las transformaciones económicas y sociales. Significa también defender y potenciar la existencia de un ámbito público y republicano que conviva con el mercado y la globalización generando regulaciones y transferencia de beneficios y asegurando la igualdad de oportunidades y una red mínima de protección frente al infortunio.

Al mismo tiempo debe propender a superar la dialéctica de la negación del otro, y a expandir la multiculturalidad pues sólo en el potenciamiento de nuestro tejido intercultural se encuentra nuestro particular resorte para acceder a los desafíos universalistas de la modernidad. Sólo así me parece que pueden revertirse los procesos de fragmentación social en curso y fortalecerse el sistema democrático en la región.

## BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- BOBBIO, N. 1998. Autobiografía. Buenos Aires, Taurus.
- CALDERÓN, F; HOPENHAYN, M.; OTTONE, E. 1993. Hacia una perspectiva crítica de la modernidad: las dimensiones de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, CEPAL (Documento de trabajo n 21).**
- CEPAL. 2000. Panorama social de América Latina 1999-2000. Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1999. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1998a. Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1998. Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1998b. Panorama social de América Latina 1997. Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1997a. Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1997. Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1997b. La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1997c. Panorama social de América Latina 1996. Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1996a. Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía. Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1996b. El Impacto de invertir más y mejor en la educación media. (Notas sobre la Economía y el Desarrollo No.592-3, junio-julio). Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. **1994a. América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Santiago de Chile, CEPAL.**
- \_\_\_\_\_. **1994b. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, CEPAL.**
- \_\_\_\_\_. 1991. El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. 1990. Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. **1992. Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago de Chile, CEPAL.**
- \_\_\_\_\_. ; IIDH. 1997. La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. San José de Costa Rica, CEPAL-IIDH.
- \_\_\_\_\_. ; CELADE. 1995. Población, equidad y transformación productiva. Santiago de Chile, CEPAL-CELADE.
- \_\_\_\_\_. ; UNESCO OREALC. 1992. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, CEPAL-UNESCO.
- CIMA; OEI (Consortio Iberoamericano de Investigación de Mercados y Asesoramiento; Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 1997. Iberoamérica Habla. Santafé de Bogotá, s. e.
- COHEN, D. 1998. Riqueza del Mundo, Pobreza de las Naciones. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- DAHRENDORF, R. 1995. Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica. Laterza, Bari.
- DANIEL, J. 1995. Voyage au bout de la Nation. Paris, Seuil.
- GAUDIN, T. (ed). 1991. 2100 Recit du Prochain Siecle. Paris, Payot.
- JIMENEZ, L. F.; RUEDI, N. 1997. Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva. Santiago de Chile. CEPAL.
- MORÍN, E.; BOCCHI, G. L.; CERUTI, M.. 1991. Un Nouveau Commencement. Paris, Seuil.

REICH, R. B. 1991. The Work of Nations. New York, Alfred Knap.

SAVATER, F. 1997. El valor de educar. Buenos Aires, Ariel.

TEDESCO, J. C. 1998. Desafíos de las Reformas Educativas en América Latina. Buenos Aires, IPE.

\_\_\_\_\_. El nuevo pacto educativo. 1995. Madrid, Anaya.

TOURAINE, A. 1997. Pourrions-nous vivre ensemble? Egaux et différents. Paris, Fayard.

UNCTAD. 1997. Informe sobre el Comercio y Desarrollo 1997. Ginebra, UNCTAD.

# IMPEDIMENTOS POLÍTICOS A LAS REFORMAS EDUCATIVAS Y ALGUNAS SOLUCIONES\*

JAVIER CORRALES\*\*

A nivel mundial, hay acuerdo general en que es necesario que los países mejoren sus sistemas de educación para avanzar en el desarrollo socioeconómico, en la reducción de la desigualdad, en la obtención de competitividad económica a nivel internacional y en el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales. No obstante, las reformas educativas significativas a menudo no logran ser aprobadas o fallan a la hora de su implementación, debido principalmente a razones políticas.

Este documento describe dos problemas políticos cruciales que enfrenta casi todo intento de reforma educativa:

- una débil demanda por parte de la sociedad en favor de reformas educativas, y
- una débil oferta por parte de las autoridades encargadas de proporcionar reformas.

Naturalmente, los problemas políticos que las reformas educativas suelen enfrentar son mucho más numerosos. Sin embargo, los aquí mencionados son lo suficientemente recurrentes para ameritar atención detenida. Más aún, estos problemas, por más onerosos que sean, no son imposibles de superar, y este documento ofrece dos posibles soluciones, basadas en la experiencia reciente de América Latina.

El argumento principal es que las reformas educativas tienden a ser políticamente más aceptables en la medida en que los reformadores ideen estrategias para: estimular la oferta de reforma, movilizar políticamente a los potenciales “ganadores,” y tomar pasos apropiados para prevenir y neutralizar las coaliciones que los grupos de veto puedan realizar.

## DOS IMPEDIMENTOS POLÍTICOS COMUNES

### Débil Demanda por la Reforma: Costos Concentrados, Beneficios Difusos

Un punto de partida útil para comprender las dificultades políticas asociadas con todo tipo de reforma, tanto educativas como de otra índole, es un análisis de costo-beneficio. Los expertos en políticas públicas suelen argumentar que cuando los costos de cualquier política pública recaen directa e intensamente en un grupo de interés, mientras que sus beneficios son difusos -es decir, se reparten indirecta y superficialmente entre un amplio número de grupos o actores- la adopción de dicha política resultará políticamente difícil. Por ejemplo, Wilson (1973), usando la lógica olsoniana, argumenta que las políticas varían de acuerdo al nivel en que sus costos y beneficios son distribuidos o concentrados (véase la tabla siguiente). Mientras más concentrados sean

---

\* Este escrito surge de Corrales, 1999.

\*\* Profesor Asistente del Departamento de Ciencias Políticas de Amherst College, Estados Unidos.

los costos de una política -como por ejemplo, cuando los costos se limitan a un pequeño número de ciudadanos o grupos organizados-, más difícil es su realización. Esto se debe a que los grupos con intereses negativamente afectados poseen un incentivo mucho más fuerte para bloquear las reformas -salvarse de los costos-. En cambio, los beneficiarios, al recibir beneficios difusos, no cuentan con tantos alicientes para molestarse en clamar por ellos, justamente porque el beneficio es difuso. Por consiguiente, este tipo de políticas públicas se caracteriza por un excedente de grupos de veto y un déficit de demandantes de reforma.

TIPO DE POLÍTICA, SEGÚN COSTOS Y BENEFICIOS

	Costos distribuidos	Costos concentrados
Beneficios distribuidos	Alza de impuestos para fundar seguros sociales	Regulaciones para contrarrestar el efecto contaminante de vehículos <i>Reformas Educativas de Calidad</i>
Beneficios concentrados	Subsidios directos a agricultores <i>Reformas Educativas de Acceso</i>	Permitir que unas pocas (en lugar de muchas) aerolíneas tengan el derecho de servir una ruta aérea.

Las reformas educativas pueden analizarse por medio de la matriz de Wilson (1973). Por ejemplo, existen dos tipos de reformas educativas: reformas de acceso y reformas de calidad. Las reformas de acceso son aquellas que buscan aumentar la disponibilidad de programas y oportunidades educativas. Estas reformas normalmente conllevan inversiones gigantescas para aumentar el número de escuelas, aulas, profesores, salarios, e implementos de instrucción. Por lo general, las reformas de acceso procuran expandir la cobertura del sistema educativo.

Las reformas de calidad, en cambio, no conllevan grandes inversiones necesariamente, sino más bien, cambios en el modo en que se invierten los recursos. Dichas reformas procuran mejorar la eficacia de los recursos invertidos, con el objetivo de mejorar la actuación académica de los estudiantes, aumentar la productividad de los docentes, reducir la tasa de repetición y deserción de los estudiantes, penalizar el desempeño inadecuado y premiar el desempeño sobresaliente de los profesores, conceder mayor autonomía al equipo administrativo del establecimiento educacional, etc. (Banco Mundial, 1995; Savedoff, 1998).

Según la matriz de Wilson, las reformas de acceso corresponden a políticas públicas que generan beneficios concentrados y costos difusos, mientras que las reformas de calidad representan su imagen en el espejo, es decir, generan beneficios difusos y costos concentrados. Los beneficiados de las reformas de acceso incluyen a padres y estudiantes matriculados, profesores y gremios, empresas de la construcción, casas editoriales, y burócratas cuyo presupuesto aumenta. En cambio, los costos son difusos. O bien se contrae deuda pública, lo cual no impone costo directo en ningún grupo específico o se usan recursos del tesoro. Este tipo de reformas es, por lo tanto, políticamente más fácil de implementar.

Las reformas de calidad, por otro lado, generan beneficios difusos y costos concentrados, lo cual dificulta la implementación. La sociedad en general, y los políticos en el poder observan ciertos beneficios (por ejemplo, una sociedad más instruida), pero estos beneficios son demasiado generales, extendido a un número muy grande de participantes y perceptible principalmente a largo plazo. Por ello, los beneficiados improbablemente se movilizarán en favor de la reforma. Aprueban las reformas, pero no las demandan activamente, a diferencia de los costo-portadores, que sí crean grandes revueltas. Estos últimos incluyen: gremios que pierden privilegios y consideraciones; burócratas en el gobierno central que pierden poder de toma de decisiones; estudiantes

(sobre todo a nivel universitario) que pierden subsidios de servicios gratuitos; los proveedores de efectos escolares y textos que pierden contratos como resultado de las reformas curriculares; funcionarios de la educación que deben aceptar la vergüenza asociada con reconocer fallas personales o en el sistema; partidos políticos que pierden la capacidad de usar el sistema educativo como máquina de patronazgo político; las elites tradicionales que enfrentan nuevos rivales locales como resultado de la descentralización (Crouch, Healey, 1997: 1-3).

Más aún, los potenciales “perdedores” de las reformas generalmente se hallan en buenas condiciones políticas para dar la lucha.<sup>16</sup> Por ejemplo, los gremios docentes suelen ser muy centralizados y bien organizados, lo cual les permite resolver más fácilmente problemas de acción colectiva. Además, a menudo operan en un monopsonio (es decir, enfrentan a un solo empleador: el gobierno central) y por ende un solo contrato (Hausmann, 1994:179). Ello le otorga a los gremios docentes un fuerte magnetismo: los educadores reconocen las ventajas de afiliarse al gremio debido a su gran poder de negociación.

En suma, el análisis costo-beneficio/grupo de interés de Wilson apunta a diversos problemas políticos. Las reformas de calidad generan perdedores concentrados, que son propensos a organizarse eficazmente para bloquear las reformas. Existen ganadores, pero éstos no poseen los mismos incentivos para montar una demanda suficientemente fuerte como para derrotar las campañas de los perdedores. Cualquier intento de reforma educativa debe necesariamente hacer frente a este problema político. En específico, es menester crear mecanismos que: a) activen a los beneficiarios, y b) neutralicen las acciones de los enemigos de la reforma.

#### Débil Oferta de Reforma: la Baja Incidencia y Poco Poder Político de los Promotores de Reformas

Una solución común frente a los problemas asociados con políticas que producen costos concentrados y beneficios difusos es aquello que Wilson denomina emprendedores o promotores de política (*policy entrepreneurs*). Los emprendedores de políticas son aquellos actores -normalmente a nivel ministerial o cercanos al presidente- que logran reunir las mayorías necesarias en el poder legislativo en favor de intereses que se encuentran mal representados políticamente. Estos emprendedores “dramatizan un problema, galvanizan la opinión pública, y movilizan el apoyo del congreso” para políticas que de lo contrario no se aprobarían (Wilson, 1986:440).

En los años noventa, los gobiernos latinoamericanos designaron poderosos ministros de finanzas. Conocidos como *technopols*, estos superministros son un claro ejemplo de emprendedores, ya que, dotados de grandes poderes, emprendieron arduas batallas políticas en nombre de reformas económicas difíciles (Centeno, Silva, 1998; Domínguez, 1997; Williamson, Haggard, 1994).

¿Cuán probable es que semejantes superministros surjan en el ámbito de la educación? La evidencia hasta ahora indica que no es probable. Los zares de reforma educativas surgen con menos frecuencia que en el ámbito de economía. Inclusive, cuando emergen, los superministros de educación nunca cuentan con poderes tan avasalladores como los superministros de economía, por lo que a menudo sus esfuerzos por introducir reformas se ven frustrados (Hunter y Brown, 2000).

La razón de este desbalance de fuerza es que el emprendimiento de políticas está estrechamente ligado al compromiso que tenga el gobierno con las reformas, el cual sigue siendo vacilante<sup>17</sup>. Los gobiernos que aspiran

---

<sup>16</sup> Los profesores tienen privilegios concedidos por el gobierno: monopolio sobre la negociación y cobro de honorarios.

<sup>17</sup> Hay notables excepciones. A mediados de los años ochenta, el Rey Hussein de Jordania tomó partido directo en la reforma educativa de su país, incluso nombrando a su propio hijo como el inspector principal de la misma. En Nueva Zelanda, el Primer Ministro Lange tomó el

a reformas educativas simplemente no enfrentan incentivos suficientes para perseverar con las reformas de calidad, o sanciones suficientemente altas en caso de que abandonen su compromiso.

### **Reforma Educativa vs. Reforma Económica**

¿Por qué han estado los gobiernos dispuestos a asimilar los costos políticos de reformas económicas de austeridad, pero menos dispuestos a aceptar los costos en el ámbito educativo? En parte, ello obedece a que las reformas de calidad, a diferencia de los ajustes macroeconómicos, no proporcionan frutos políticos inmediatos y tangibles para los gobiernos. Cuando los gobiernos ofrecen soluciones a problemas macroeconómicos serios (como, por ejemplo, alta inflación), los resultados pueden ser visibles a corto plazo, permitiendo así que los políticos deriven capital político como resultado. En contraste, los beneficios del mejoramiento de la educación son imperceptibles a corto plazo. Dada su preferencia por dar luchas políticas que ofrezcan recompensas políticas inmediatas (Geddes, 1994), los políticos suelen mostrarse, comprensiblemente, más propensos a aceptar los riesgos políticos de la austeridad económica que de reformas educativas. La brecha que existe entre las preocupaciones electorales inmediatas de los políticos y los resultados a largo plazo de la reforma educativa disminuye el compromiso con la reforma de cualquier gobierno democrático.

Más aún, pese a su aumento reciente, las presiones externas en favor de mejoras educativas siguen siendo débiles. La razón es que existen muy pocos, por no decir ningún mecanismo internacional para sancionar o penalizar duramente aquellos países que dejen de cumplir con sus compromisos de reformar la educación. Obsérvese que las instituciones multilaterales extienden crédito condicionado al cumplimiento de logros macroeconómicos y fiscales. Ello sirve como mecanismo de presión que alienta a los gobiernos a perseverar en reformas económicas. Además, cuando los fundamentos macroeconómicos de un país se deterioran, el país se ve inmediatamente castigado (fuga de capitales, préstamos más caros), todo lo cual actúa como un tipo de sanción internacional. Sin embargo, es difícil encontrar sanciones similares por incumplimiento de compromisos educativos. Ninguna institución multilateral deja de prestar dinero por falencias en las reformas educativas. Pocos inversores y prestamistas abandonan un país, por lo menos a corto y mediano plazo, simplemente porque una reforma educativa se halle inconclusa.

Los gobiernos, por lo tanto, no cuentan con razones tan poderosas -tanto externas como internas- para perseverar en las reformas educativas. Ello acarrea dos implicancias.

### **Inestabilidad y Corta Permanencia en el Cargo a Nivel Ministerial**

La primera implicancia es una alta rotación en los ministerios de educación. Debido al reducido interés en realizar reformas profundas y a largo plazo, los presidentes suelen usar este ministerio para propósitos políticos alternativos: premiar a partidarios políticos, otorgarles una colocación a aquellos aliados políticos que el presidente desea promover, compensar los partidos políticos que forman parte de la coalición de gobierno. El resultado es una alta tasa de rotación en posiciones ministeriales, como se observa en el siguiente gráfico, que compara las tasas de rotación de los ministerios de educación y los ministerios de hacienda/economía de 21

---

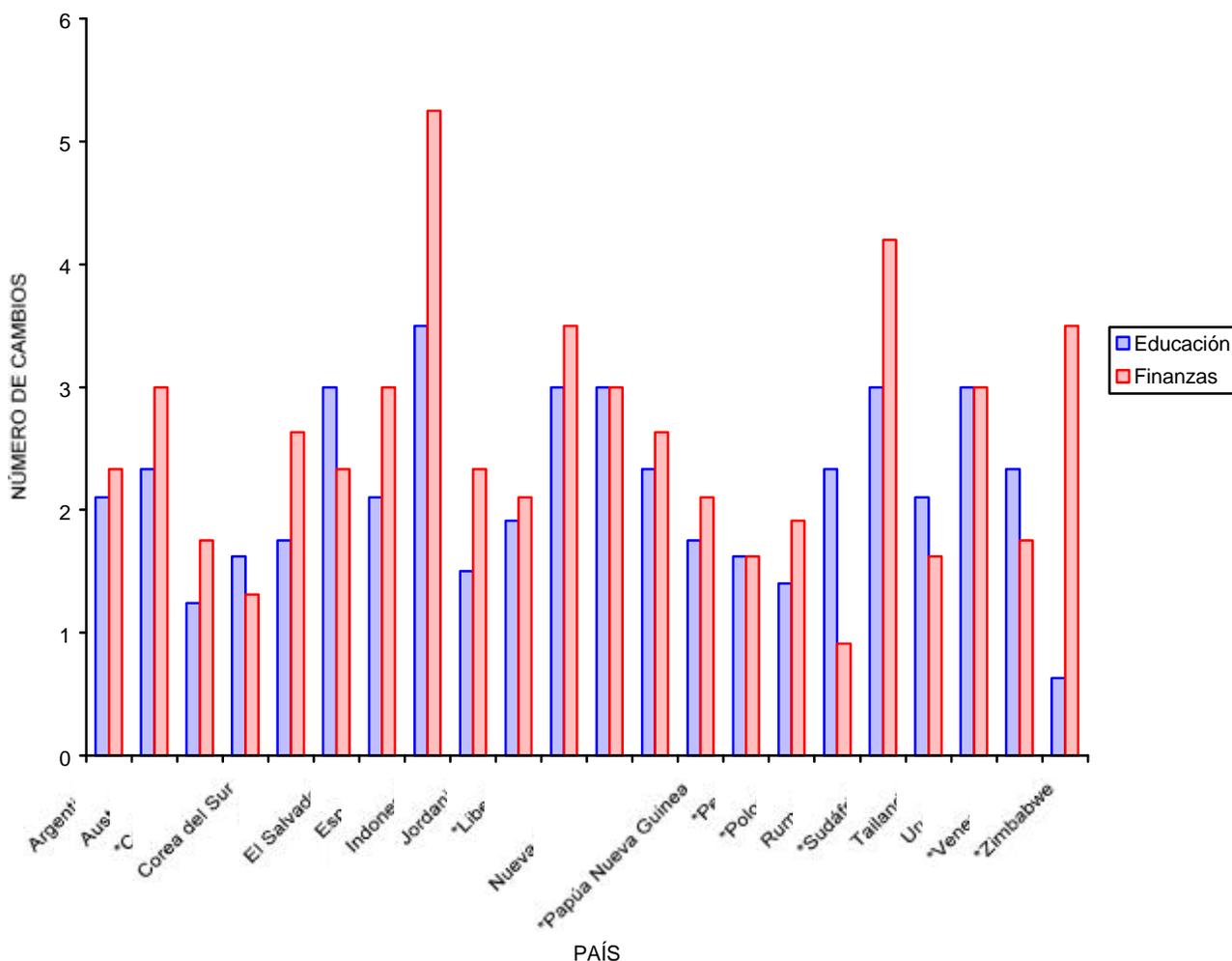
mando del Ministerio de Educación y nombró a un especialista en reformas para llevarla a cabo. En El Salvador, tras un foro entre los candidatos a la presidencia para discutir la situación educativa del país, los partidarios de la reforma lograron que los líderes políticos mostraran interés en el tema.

países en varias regiones del mundo que lanzaron reformas educativas durante los años ochenta y noventa; de ahí se desprende lo siguiente:

- Hay una alta tasa de rotación en los ministerios de educación. En promedio, los ministros de educación permanecen en sus cargos menos de 2,5 años.
- El promedio de permanencia en el cargo es más bajo, en la mayoría de los casos, para los ministros de educación que para los ministros de finanzas.
- La mayoría de las excepciones relacionadas con lo anterior ocurren en países que han realizado reformas educativas profundas (por ejemplo, Argentina, El Salvador, Nueva Zelanda, Rumania, Corea del Sur, Tailandia).

Estos resultados son compatibles con el planteamiento de que existe una mayor debilidad en la oferta de reforma educativa.

NÚMERO DE CAMBIOS DE LOS MINISTROS DE EDUCACIÓN Y FINANZAS  
EN CASOS SELECCIONADOS DE REFORMAS EDUCACIONALES  
(1978-1998)



\* Casos que están experimentando los más grandes retrocesos políticos en la implementación de las reformas educativas de calidad en los 90.

## Diferente Poder de Negociación entre el Ministerio y el Gremio Docente

La segunda implicancia de una débil oferta de reforma es que el poder de negociación del ministerio y su capacidad de contrapesar a los opositores de la reforma es necesariamente inferior. Esto queda claro al comparar los incentivos y constreñimientos que enfrentan los políticos que encabezan los ministerios de educación con los que enfrentan los políticos a cargo de gremios docentes.

En la medida en que los ministros anticipen permanencias cortas en sus puestos, su deseo de perseverar en reformas costosas e impopulares puede disminuir. En vez de preferir dar la lucha, los ministros prefieren ceder a presiones sociales con el fin de evitar conflictos. Consideran que demasiada conflictividad puede perjudicar su posterior carrera política.<sup>18</sup>

En contraste, los líderes de gremios docentes poseen mayor tiempo de permanencia en el cargo. Además estos líderes suelen hacer carrera en base al activismo político. Como la mayoría procede de partidos izquierdistas, sienten mayor disposición de retar al Estado. Para un líder izquierdista, dirigir una lucha exitosa contra el Estado constituye un buen paso en su carrera política. En fin, los dirigentes gremiales poseen el incentivo de provocar conflictos, mientras que los ministros de educación poseen el incentivo de evitarlos.

A la hora de retar al Estado, los gremios docentes también poseen más ventajas que los gremios de otros sectores. El arma con el que dispone un gremio docente -los paros- es altamente discriminatoria: crea enormes costos para el gobierno, el blanco fundamental, sin perjudicar necesariamente al resto de la sociedad. Esto le da una ventaja a los docentes por encima de los gremios de otros sectores, cuyas huelgas nunca logran ser tan selectivas. Por ejemplo, cuando los trabajadores de un servicio público, como por ejemplo, una empresa de suministro de agua, se declaran en huelga, castigan al gobierno, pero también a la sociedad, la cual se ve indiscriminadamente incomodada por la falta de agua potable. Cuando se produce un paro de enfermeras, el gobierno se ve castigado, pero también los pacientes inocentes. Cuando los trabajadores del transporte se van a paro, también incomodan a cada ciudadano del país que usa del transporte público. El resultado es que a la corta o la larga, estos paros empiezan a perder apoyo ciudadano. Eso no sucede tan fácilmente con los paros de docentes, ya que sus huelgas incomodan a un número reducido de ciudadanos inocentes. Los estudiantes se quedan en casa, lo cual es una molestia sólo para aquellos hogares que carecen de adultos que puedan vigilar a los niños durante el día (en los países en desarrollo, el número de este tipo de hogares es bajo ya que, a menudo, muchos miembros de una misma familia residen en un mismo hogar). Por ello, Los gremios docentes se pueden dar el lujo de prolongar un paro sin necesariamente perder el apoyo del público, una ventaja política que muy pocos sectores sociales comparten.

Todo ello explica por qué los gremios docentes suelen tener un alto poder de negociación política.

## DOS POSIBLES SOLUCIONES

Las buenas noticias son que en los años 90, muchos países latinoamericanos tan diversos como Argentina, Chile, México, El Salvador, Guatemala, Uruguay y parte de Brasil, han podido llevar a cabo reformas educativas de calidad, lo cual demuestra que los obstáculos políticos, aunque importantes, no son insalvables (Grindle,

---

<sup>18</sup> Aunque, en general, entre ministros de educación, este razonamiento no siempre es válido empíricamente. No todos los ministros que liberan batallas políticas ven sus carreras políticas perjudicadas, como lo demuestra los presidentes de México y Chile, Ernesto Zedillo y Ricardo Lagos, quienes fueron ministros de educación bastante activos anteriormente.

2000). Es importante, por lo tanto, estudiar casos de reformas exitosas y fallidas, a fin de prever las condiciones bajo las cuales las reformas marchan adelante. Muy poco trabajo teórico existe en esta área. A continuación, dos estrategias políticas que pueden servir para superar los obstáculos políticos discutidos.

#### Comisiones Independientes: hacia una Conciliación de las Necesidades de Tecocratismo y Participación

En la literatura sobre reformas económicas, se barajan dos escuelas de pensamiento aparentemente contrarias acerca del modo más eficaz de lograr reformas. Una escuela de pensamiento aboga por reforzar las variables Estado/tecnocracias, es decir, maximizar el entrenamiento técnico, el aislamiento, y la preocupación por la eficiencia de los reformadores a nivel estatal. La otra escuela aboga por maximizar la inclusión ciudadana en el diseño y aplicación de las reformas. A menudo, resulta imposible conciliar estas dos perspectivas. Los partidarios de la primera escuela alegan que una excesiva inclusión debilita la habilidad del Estado para combatir intereses ocultos (Evans et al., 1985). Los partidarios de la segunda escuela argumentan que un excesivo tecnocratismo debilita la armonía que debe de existir entre el Estado y la sociedad (Scott, 1998).

En las políticas de reforma educativa, conciliar ambas perspectivas no sólo es posible, sino, de hecho, imprescindible. Maximizar las variables Estado/tecnocracia a costa de la inclusión social, o viceversa, resulta contraproducente.

Un mecanismo que brinda una alta probabilidad de lograr esta conciliación es el establecimiento de "comisiones independientes". Estas comisiones pueden tomar diversas formas, pero cuando se dan las siguientes condiciones, la posibilidad de implementar una reforma seria aumenta:

- Las comisiones deben de contar con la responsabilidad y el derecho de proponer iniciativas a la reforma y de supervisar y monitorear la fase de implementación.
- Los comisiones deben estar integradas tanto por expertos técnicos, como por representantes de la sociedad civil. La inclusión de expertos da señales de imparcialidad y competencia. La inclusión de representantes de la sociedad evita el "déficit democrático" típico de las agencias independientes de política pública.

Las comisiones independientes, así diseñadas, representan quizás una de las maneras más prometedoras de compensar las limitaciones en la oferta de reformas. La creación de grupos defensores de la reforma, con períodos de permanencia en el cargo más largos que los de los ministros de educación, permite combatir la inercia que pueda aposentarse del ministerio e introduce continuidad de reforma, aun en momentos de rotaciones ministeriales. Al igual que los bancos centrales independientes, estas comisiones independientes pueden aislar políticas difíciles de presiones políticas y pueden instar a los gobiernos a mantener cierta disciplina a pesar de la presión popular. Pero a diferencia de los bancos centrales, sin embargo, dichas comisiones pueden servir de lazos entre el Estado y la sociedad. Al verse incluidos, los grupos representados en estas comisiones pueden llegar a sentirse más comprometidos con la reforma de lo que estarían si la misma fuese impulsada exclusivamente "desde arriba". Por ello, las comisiones pueden servir como mecanismos que imparten entusiasmo por las reformas.

En resumen, las comisiones independientes pueden ayudar al avance de las reformas, ya que pueden producir tanto ímpetu a nivel de la oferta al igual que lazos entre los reformadores y la sociedad civil.

COMISIONES INDEPENDIENTES Y LA CONCILIACIÓN DE TECNICISMO CON PARTICIPACIÓN

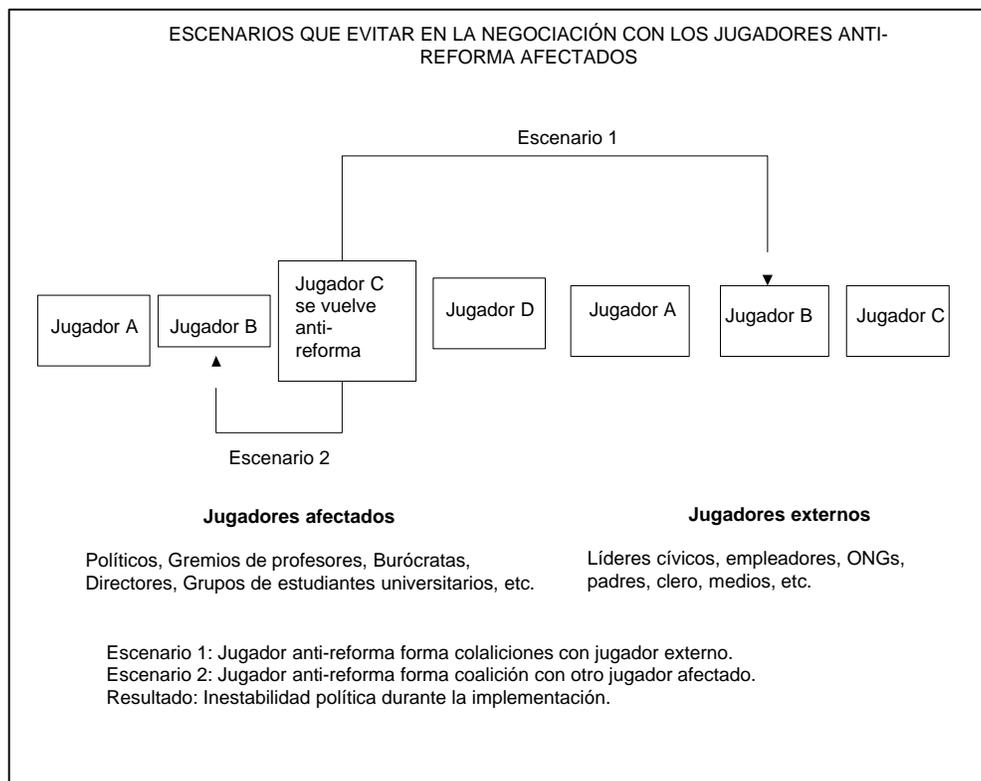
Posibles casos para estudiar	Variable independiente	Variable dependiente
Perú (durante los 90)	Maximización de variables Estado- tecnócratas a costa de la	Dificultades de aplicación

	participación	
Argentina (durante los 80)	Maximización de la participación a costa de las preocupaciones Estado-tecnócratas	Dificultades de aplicación
Chile, El Salvador	Comisiones independientes: conciliación de participación con variables Estado-tecnócratas	Aplicación profunda

### Neutralizar las Coaliciones entre los Grupos Costo-Portadores y otros Actores Sociales: el rol de los Partidos Políticos

Cuando los grupos de veto forman coaliciones estratégicas con otros grupos sociales, la aprobación e implementación de reformas pueden verse perjudicadas. Los reformadores deben anticipar y neutralizar dichas coaliciones. Para ello, conviene saber qué actores pueden servir como potenciales compañeros de coalición.

Los actores en los procesos de reforma educativa se pueden clasificar en dos grupos distintos (Cerych, Sabatier, 1994). Un grupo consta de jugadores afectados, o costo-portadores: son aquéllos que sufren directamente las consecuencias de las reformas (los gremios docentes, los burócratas, los directores de colegios, los políticos, los estudiantes universitarios, etc.). El segundo grupo consta de jugadores externos: aquéllos que no soportan directamente el impacto de las reformas, beneficioso o no (los ciudadanos comunes, los empleadores, los líderes intelectuales, los medios de comunicación, el clero, algunos estudiantes, algunos centros de padres y organizaciones no-gubernamentales). Aunque no lo parezca, los actores externos son cruciales en las políticas de reforma educativa, sobre todo en la fase de implementación (Nelson, 2000). Ello se debe a que dichos actores pueden convertirse en aliados decisivos, en tanto a favor o en contra de las reformas.



De formarse alianzas entre los jugadores afectados y los externos (Escenario 1 en el diagrama) o entre los mismos jugadores afectados (Escenario 2), el grado de conflictividad política puede aumentar. Entre más aliados tengan los costo-portadores, más capacitados se encuentran para presionar, más se inclinarán por desafiar al gobierno, y más difícil le será al gobierno resistir.

Sin embargo, no se debe asumir que los reformadores carecen de mecanismos para enfrentar dicha presión. Un posible instrumento político a la mano de todo gobierno consiste en tratar de crear coaliciones de contrapeso. Como regla general, los gobiernos no deben darse a la tarea de excluir y aislar a sus opositores políticos, o incluso darse por vencidos prematuramente en sus esfuerzos por dialogar. Buscar el aislamiento de un actor social siempre es políticamente peligroso, ya que provoca la ira de los actores sociales y da muestras de falta de compromiso democrático. Sin embargo, ante la presencia de opositores recalcitrantes que no dan señal alguna de ceder pese a los mejores esfuerzos de los reformadores, es probable que no quede otro remedio que recurrir a la movilización de otros actores que puedan servir como aliados de coalición de los reformadores.

La creación inmediata de ganadores (*early winners*) contribuye en este sentido (Nelson, 2000). Por ejemplo, otorgarles beneficios directos a los directores de colegios, o a ciertos grupos de padres locales, tales como la capacidad de tomar decisiones presupuestarias o de administración, contribuye a que dichos grupos se conviertan en aliados de las reformas, sirviendo así de contrapeso de los costo-portadores.

Las coaliciones entre actores, por tanto, cumplen un papel crucial en los procesos de reforma educativa. Por un lado, pueden aumentar el poder de los grupos de veto, pero también el de los reformadores.

Es aquí donde los partidos políticos asumen una importancia vital. Los partidos pueden servir de mecanismos de construcción y desmantelamiento de alianzas políticas. Por ejemplo, cuando los costo-portadores poseen fuertes lazos con partidos políticos importantes (tanto con el partido de gobierno como con los de la oposición), su poder para minar las reformas puede aumentar. Los costo-portadores pueden usar estos lazos para detener las reformas, e incluso desestabilizar al gobierno en general. Por otro lado, estos mismos lazos pueden también aumentar la posibilidad de que los costo-portadores adopten una posición más conciliatoria. Los partidos pueden usar su influencia sobre los costo-portadores para conseguir mayor cooperación. Es decir, los partidos pueden por un lado amplificar las protestas de los costo-portadores, pero también pueden moderarlas.

Si este argumento es correcto, entonces las relaciones entre el poder ejecutivo y los partidos políticos cobran una importancia mayor. Si dichas relaciones son tensas, es probable que el proceso de reforma educativa sea muy contencioso: los partidos no buscarán moderar la conducta de los costo-portadores. Si, por otro lado, las relaciones entre el ejecutivo y los partidos son más armoniosas -lo cual se puede conseguir con el esmero de los reformadores por explicar y convencer a los partidos sobre el mérito de las reformas-, entonces es probable que los costo-portadores asuman un papel menos contencioso. Los partidos ayudarán a convencer a los costo-portadores de moderar sus posturas, o al menos, se negarán a servir de aliados políticos.

El escenario alternativo ocurre cuando los costo-portadores poseen lazos débiles con los partidos políticos o bien se asocian con partidos pequeños y minoritarios. El problema de esta situación estriba en que los costo-portadores carecen de aliados que logren moderar sus posturas: no hay grupo político alguno que tenga mayor influencia sobre los costo-portadores.

Lo anterior explica algunas variaciones importantes en los niveles de conflictividad política de ciertas reformas educativas en América Latina. Por ejemplo, en los años noventa, Chile, Argentina y México lograron reformas importantes a nivel de educación secundaria. En parte, ello se debió a que los gremios docentes, inicialmente opositos, contaban con alianzas históricas con los partidos políticos existentes, sobre todo con los partidos gobernantes. En estos tres países, los ejecutivos normalizaron sus relaciones con sus propios partidos de gobierno, lo cual ayudó a que los gremios aceptaran las reformas. Por otro lado, en contextos en los que las

relaciones entre el Ejecutivo y los partidos políticos se encontraban discordantes (por ejemplo, en Argentina y México en los ochenta, en Venezuela en los noventa), los intentos de reformas fueron tan conflictivos que no llegaron lejos.

La reforma universitaria que fracasó en México a finales de los noventa es un ejemplo de los peligros que pueden surgir cuando los costo-portadores carecen de vínculos con partidos políticos. El rector de la Universidad Autónoma Nacional de México (UNAM) intentó aumentar la matrícula de unos \$0,20 a \$146, con la posibilidad de exonerar a los estudiantes de bajos ingresos. El propósito de la reforma era eliminar un subsidio gigantesco, indirecto, regresivo y costoso para el país, y facilitar la modernización de la universidad. Los costo-portadores -varios grupos de estudiantes universitarios- se fueron a la huelga. Al no contar con vínculos fuertes con ninguno de los tres grandes partidos de México, no fue posible conseguir que prevaleciera la cordura. Las posturas de los huelguistas se volvían cada vez más recalcitrantes, pese a las concesiones que el gobierno empezó a ceder y a que la opinión pública -tanto dentro como fuera de la universidad- se volvía contra ellos. Al final, la huelga se prolongó 292 días, culminando con el lamentable desplazamiento de 2.700 policías federales desarmados en la universidad. Parte del problema era el aislamiento político, o más bien, la falta de alianzas políticas entre los costo-portadores y los partidos tradicionales. Ello significó la ausencia de fuerza política alguna capaz de moderar y coordinar la reacción de los huelguistas.

#### CONCLUSIÓN

Para ser políticamente viable, las iniciativas de reforma educativa deben ser incluir mecanismos destinados a vencer dos obstáculos políticos recurrentes:

- i. la debilidad en la demanda de reforma (por parte de la sociedad), en contraste con la fortaleza política de los grupos opositores; y
- ii. la debilidad en la oferta de reforma (dada la debilidad e inestabilidad política de los ministerios de Educación y las laxas exigencias a nivel internacional).

Estos obstáculos son serios pero no insuperables. Este documento sugiere dos posibles soluciones. Una solución es confiar en comisiones independientes. Bien integradas y diseñadas, dichas comisiones pueden contrarrestar la debilidad de la oferta de reforma y simultáneamente movilizar a sectores sociales que, de lo contrario, permanecerían pasivos.

La otra solución consiste en neutralizar las coaliciones que los grupos de veto forman con otros actores. La creación inmediata de ganadores le otorga a los reformadores aliados posibles. Ello puede servir de contrapeso a las alianzas que forman los costo-portadores. Igual de vital es prestarle atención a las relaciones entre el ejecutivo y los partidos políticos. Si los costo-portadores tienen lazos fuertes con partidos políticos, entonces las relaciones entre el poder ejecutivo y los partidos cobra una importancia vital. Los partidos políticos pueden o bien reforzar o bien entorpecer la oposición de los costo-portadores. Por ello, los reformadores deben esmerarse en mejorar las relaciones con los partidos políticos, convencidos de las bondades de las reformas. Dado el estado de desorden y el alto nivel de descrédito ante la sociedad de muchos partidos

políticos en América Latina hoy, trabajar con los partidos políticos es indudablemente un desafío. Pero vale la pena el esfuerzo, ya que los partidos pueden determinar si las reformas educativas marchan adelante, aún cuando existen grupos que prefieren lo contrario.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**CENTENO, M. A.; SILVA, P. (eds.). 1998. The politics of expertise in Latin America. Nueva York, St. Martin's Press.**

CERYCH, L.; SABATIER, P. 1994. Reforms and Higher Education: Implementation. In Torsten Husén and T. Neville Postlethwaite (eds.). The International Encyclopedia of Education. Oxford, Pergamon Press.

CORRALES, J. 1999. The Politics of Education Reform: Bolstering the Supply and Demand; Overcoming Institutional Blocks. The Education Reform and Management Series 2 (1). Washington DC, BID. (Una traducción preliminar de este documento se encuentra en J. Corrales. 1999. Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas. Santiago de Chile, PREAL (Documento PREAL 14).

CROUCH, L.; HEALEY, F. H. 1997. Education Reform Support. V1. Washington DC, U.S. Agency for International Development, Office of Sustainable Development.

DOMÍNGUEZ, J. I. 1997. Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s. University Park PA, Penn State Press.

EVANS, P. et al. (eds.). 1985. Bringing the State Back In. New York, Cambridge University Press.

GEDDES, B. 1994. Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America. Berkeley CA, University of California Press.

GRINDLE, M. 2000. La paradoja de la reforma Educativa: prevenir el fracaso y encontrar el progreso. En Seminario Reformas Educativas y Políticas en América Latina. Santiago de Chile, CIDE-PREAL. 17-19 de enero.

HAUSMANN, R. 1994. Sustaining Reform: What Role for Social Policy?. In C. Bradford, Jr. (ed.). Redefining the State in Latin America. Paris, OECD.

HUNTER, W.; BROWN, D. S. 2000. World Bank Directives, Domestic Interests, and the Politics of Human Capital Investment in Latin America. Comparative Political Studies, 33 (1). February.

NELSON, J. 2000. The Politics of Social Sector Reforms. Washington DC, Overseas Development Council. Mimeo.

SAVEDOFF, W. (ed.). 1998. Organization Matters. Agency Problems in Health and Education in Latin America. Washington DC, IDB.

SCOTT, J. C. 1998. Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven, Yale University Press.

WILSON, J. Q. 1973. Political Organizations. New York, Basic Books.

\_\_\_\_\_. 1986. American Government; Institutions and Politics. Lexington MA, DC. Heath and Company.

WILLIAMSON, J.; HAGGARD, S. 1994. The Political Conditions for Economic Reform. In J. Williamson (ed.). The Political Economy of Reform. Washington DC, Institute for International Economics.

WORLD BANK. 1995. Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review. Washington DC, World Bank.

**POLÍTICA Y EDUCACIÓN:  
LAS TENTACIONES PARTICULARISTAS EN LA EDUCACIÓN LATINOAMERICANA\***

JESÚS DUARTE\*\*

Muchas de las reformas educativas en los países de América Latina, orientadas a construir sistemas que garanticen el acceso universal a una educación de calidad, no han producido los resultados esperados. Este documento intenta argumentar que hay fenómenos políticos, de carácter histórico y estructural, que obstaculizan el desarrollo de las reformas. Estos fenómenos tienen en común el predominio en la agenda educativa de racionalidades particularistas sobre el interés público, las cuales se expresan fundamentalmente a través del clientelismo, el populismo y el gremialismo.

Así, como se analizará en este ensayo, en algunos casos los políticos se han apropiado de áreas de la administración educativa para beneficiar sus clientelas; en otros, los gobernantes han desarrollado estrategias populistas que les han reportado popularidad pasajera en perjuicio del futuro del sector. En casi todos los países, los docentes y sus sindicatos han obtenido beneficios corporativistas y esquemas laborales que han impuesto una camisa de fuerza al desarrollo del sector. Ciertos grupos sociales, como las clases medias, se han aferrado a privilegios como la gratuidad de la universidad pública que impiden la expansión de la educación básica y de la misma educación superior pública. Buena parte de la ciudadanía ha permanecido marginada de las decisiones del sector: en el caso de los grupos de altos ingresos, porque han solucionado sus necesidades educativas en el sector privado; en el caso de los sectores de menores recursos, porque nunca ha habido mecanismos que incentiven su participación.

A consecuencia del predominio de esas agendas particularistas, los sistemas educativos de la región no han podido desplegar su potencial transformador, distributivo e integrador.

## **Clientelismo en la Educación Latinoamericana**

La administración de la educación pública en América Latina ha sido un sector históricamente politizado. En el siglo pasado, en algunos países, la educación fue frecuentemente un campo de batalla política. En Colombia, por ejemplo, se afirma que una reforma educativa liberal en 1870 fue la causa de una de sus múltiples guerras civiles (Helg, 1987). En muchos países de la región, la administración de la educación pública estuvo frecuentemente a

---

\* Este ensayo se basa en un documento originalmente escrito por Jesús Duarte como material para el libro Educación: la agenda del siglo XXI (Gómez Buendía. 1998), de cuyo equipo de trabajo formó parte junto a Margarita María Peña B., Benjamín Álvarez H., Marina Camargo A., Luis Enrique Orozco, Javier Serrano R., Jesús M. Suárez, Fernando Vargas Z. y Carmen H. Vergara. Por sus contribuciones y discusiones aquí plasmadas, el autor les expresa a todos ellos su agradecimiento.

El autor asume la entera responsabilidad por las ideas aquí expresadas, las cuales no comprometen a ninguno de los miembros del citado equipo, así como tampoco al Banco Interamericano de Desarrollo, entidad en la cual trabaja.

\*\* Especialista en Desarrollo Social de la División de Programas Sociales del BID, Estados Unidos.

merced de los grupos políticos y las escuelas fueron usadas tradicionalmente como bancos de empleo para los seguidores del partido en el poder. En algunos casos con los cambios de gobierno, todo el conjunto de administradores educativos y maestros del partido perdedor era reemplazado por el del partido político ganador (Hanson, 1995; Plank, 1990a; Plank, 1990b; Martin, 1993; Oxford Analytica, 1995).

Si bien esa desafortunada costumbre ha ido debilitándose durante el presente siglo, en muchos países de la región los sistemas de educación pública han sido y continúan siendo utilizados intensivamente por los partidos políticos como una fuente de clientelismo. Por su número, los docentes públicos constituyen el grupo más grande de empleados públicos en los países de la región; y aunque en casi todos éstos existen normas nacionales para la administración de los docentes del sector público, en algunos países buena parte de su manejo se hace utilizando canales clientelistas.

Las legislaciones educativas nacionales han ido evolucionando hacia la definición de normas universales para la selección, los nombramientos, y las transferencias del personal docente y administrativo, las escalas nacionales de salarios para los docentes, y los procedimientos estandarizados para el pago de pensiones y otros derechos laborales de los docentes. Estas legislaciones forman las bases de lo que se podría llamar un modelo universalista de interacción entre los docentes y administradores escolares públicos y los estados latinoamericanos, en el cual el acceso al sistema, y la circulación dentro del mismo está regulado por normas que deben ser aplicadas por igual a todos los individuos<sup>19</sup>. Sin embargo, la evidencia encontrada en algunos países nos indica que buena parte de la interacción entre maestros públicos y estados es completamente diferente del modelo universalista previsto en las normas nacionales. La interacción entre los docentes y sus respectivos sistemas administrativos no se rige por los criterios universales establecidos en las normas sino, más bien, por un sistema en el cual la naturaleza de las transacciones es individualista (entre el maestro y un intermediario, sin seguir los canales institucionales), y los beneficios de las transacciones son particularistas (benefician al maestro individual y al intermediario)<sup>20</sup>. Los beneficios particularistas obtenidos a través de transacciones individualistas son típicos de los sistemas clientelistas de interacción social (Eisenstadt, Roginer, 1984; Valenzuela, 1997: capítulo 7; Clapham, 1982; Chubb, 1982).

En el campo de la administración de personal no es inusual encontrar que una gran parte de los docentes y directivos escolares públicos han sido nombrados no por sus méritos y calificaciones académicas sino por sus influencias políticas. Esto ha conducido al nombramiento de personas sin las calificaciones mínimas requeridas por la ley para ejercer la docencia, en despidos injustificados de docentes y en la alta rotación de los docentes. Algo similar ocurre con las transferencias de maestros: la mayoría de ellas se hacen sin seguir las normas establecidas, sin tener en cuenta las consecuencias negativas para el normal desarrollo de la vida escolar, y se consiguen a través de intermediarios políticos. Las influencias políticas también son usadas para asegurar y acelerar otro tipo de aspectos administrativos de los docentes -como las promociones- o para agilizar el pago de pensiones y otros beneficios sociales.

Los políticos controlan las posiciones claves en la estructura de poder de los sistemas educativos. Monopolizan el acceso de los maestros a la mayoría de los procedimientos administrativos y controlan la distribución de los maestros en las escuelas. En esta forma, han llegado a convertirse en los intermediarios obligatorios entre los maestros y la administración de la educación oficial. Los políticos tienen en la educación pública una fuente importante de votos y de respaldo político no sólo por el poder que tienen sobre la selección y los nombramientos de los docentes y personal administrativo, sino porque controlan muchas de los procedimientos administrativos de la vida diaria de los maestros.

Pero el clientelismo no sólo es una característica de la administración de los docentes oficiales sino que juega un papel importante en la ejecución de los proyectos de inversión en educación en Latinoamérica. La frecuente disparidad entre los propósitos de los proyectos de inversión en el sector y sus modestos resultados puede ser, en buena parte, explicado por la influencia del clientelismo en la ejecución de estos proyectos. La explicación

---

<sup>19</sup> Sobre las diferencias entre modelos universalistas y clientelistas de interacción social véase Eisenstadt, Roginer. 1984.

<sup>20</sup> Objetivos particularistas son aquellos que se buscan para satisfacer las necesidades de un individuo o su círculo familiar o de amigos inmediato. Objetivos categóricos o colectivos, opuestos a los particularistas, están orientados a satisfacer las necesidades de grupos sociales. De otra parte, las transacciones individualistas se caracterizan por el contacto personal y directo entre clientes y patrones o intermediarios, mientras las transacciones colectivas, opuestas a las individualistas, se caracterizan por las discusiones y negociaciones entre organizaciones representativas de grupos sociales o grupos de interés y partidos políticos. Las transacciones particularistas son usualmente realizadas en la etapa de ejecución de las políticas o programas, mientras las colectivas se llevan a cabo en las etapas legislativas (Valenzuela. 1977, especialmente la parte II, capítulo 7).

tradicional de esta disparidad es la debilidad administrativa de las entidades ejecutoras y el mal manejo de los proyectos. Y es cierto que buena parte de los retrasos en los proyectos y de las fallas en su ejecución se deben a deficiencias de tipo administrativo, pues se trata de un sector que a lo largo de la región es muy débil.

Sin embargo, un examen del contexto político en el que se desarrollan los proyectos nos indica que las diferencias entre objetivos y resultados tienen un origen no sólo administrativo sino, ante todo político: la política interviene en casi todos los niveles de desarrollo de los proyectos, especialmente al nivel de la ejecución a nivel regional y, en la mayoría de los casos, los grupos políticos utilizan mecanismos clientelistas para conseguir sus propósitos. Así, los grupos políticos reorientan buena parte de los recursos de los proyectos nacionales hacia las áreas donde se ubican sus seguidores políticos, las cuales no siempre son las que más necesitan los recursos.

La intervención del clientelismo en la educación pública de la región -con sus características, extensión y consecuencias- no ha sido suficientemente estudiada y merece más investigación. Sin embargo, recientemente ha habido un interés creciente por el tema (en el Apéndice se ofrece una síntesis de los casos estudiados de clientelismo y educación). La revisión de la literatura sobre el tema en la región nos conduce a concluir que la intervención del clientelismo, tanto en la administración de los maestros oficiales como en la ejecución de los proyectos de inversión en el sector, ha tenido consecuencias negativas en la eficiencia y equidad de la educación.

Debido a la naturaleza clientelista de las entidades que administran la educación, la preocupación por los contenidos y el impacto de las políticas educativas es mínima y el desperdicio de recursos es grande. La causa real del deficiente manejo de los asuntos administrativos de los docentes en nuestros sistemas educativos públicos se debe a que su objetivo principal no es responder a las necesidades educativas de la población, sino responder a las demandas de las redes clientelistas que los controlan. Asimismo, los pobres resultados en el desarrollo de proyectos de inversión en el sector se explica no sólo por la tradicional debilidad administrativa de las entidades ejecutoras, sino por la intervención del clientelismo político en la ejecución de los proyectos. Buena parte de los retrasos en los proyectos es causada por los conflictos entre las diversas agencias ejecutoras, motivadas por el interés de los grupos que las controlan para obtener mayores beneficios de los proyectos o para impedir que otros se beneficien de ellos. La lógica clientelista en la asignación de los recursos educativos es una de las causas de que en muchas partes de la región se encuentren aulas sin maestros, niños con maestros pero sin escuela o se distribuyan textos sin la debida capacitación.

En otras palabras, el “caos administrativo” que caracteriza a gran parte de los sistemas educativos de los países de la región, no es sólo consecuencia de ausencia de técnicas modernas de administración. No es problema técnico, sino ante todo, un problema político: las estructuras existentes sirven más para favorecer las redes clientelistas que las controlan que para mejorar la educación de la población. El crónico desorden de éstos, si bien produce un deficiente, incompleto e inequitativo servicio educativo, es un medio altamente eficaz para desviar importantes recursos públicos en beneficio de los grupos políticos que los controlan. Es un mecanismo altamente efectivo de apropiación de lo público en favor de objetivos particularistas de ciertos grupos políticos.

Al lado del clientelismo, y tal vez incentivado por éste, no es inusual encontrar casos de corrupción en el sector educativo de los países de la región: grupos de funcionarios en las administraciones educativas que reciben sobornos por los nombramientos, traslados o promociones de docentes; para agilizar trámites para pensiones u otros beneficios laborales; para recibir certificados falsos; para la adjudicación de contratos de obras civiles o de dotación de las escuelas. La existencia de corrupción al lado del clientelismo en el sector educativo no tiene nada de extraño; ambos tienen cosas en común, pues los objetivos y la naturaleza de las transacciones son similares: beneficios particulares a través de transacciones individualistas. La diferencia reside en la naturaleza de los bienes intercambiados. En ambos casos hay una apropiación privada de bienes públicos, aunque en el caso del clientelismo, las apropiaciones son con fines políticos, mientras en el de la corrupción, es con fines individuales. La debilidad de los ministerios centrales en el control e inspección, unida a la falta de control de los ciudadanos sobre la administración de la educación, facilita la aparición y permanencia tanto del clientelismo como de la corrupción en el sector<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Para un análisis de la corrupción en la educación oficial en Colombia, véase Duarte. 1994: 81-95. Para ejemplos de Brasil, Plank. 1990a y 1990b y Guimarães. 1993.

## Populismo

Otro fenómeno que ha tenido impacto negativo en la educación en la región es el populismo. El populismo, como dice Hernando Gómez Buendía (1998), es un abuso de la esperanza. El político populista piensa en la próxima elección, no en la próxima generación, decía Franklin. Las políticas populistas más notorias en la región tienen que ver con la educación superior. Con el fin de ganar seguidores, especialmente entre las clases medias de sus países, algunos gobiernos optaron por el establecimiento del ingreso automático a la universidad y la gratuidad en la educación superior pública.

En algunos países como Ecuador, México, Venezuela, Chile antes de los 80, medidas de ese tipo fueron incluidas en la constitución o en la legislación ordinaria. En otros países no se llegó tan lejos, pero en las décadas de los 60 y 70 se crearon numerosas universidades públicas de manera indiscriminada, sin tener en cuenta las condiciones mínimas para asegurar una educación superior de calidad; tal es el caso de Colombia, Venezuela y Ecuador. En casi toda la región, cuando no se aseguraba la gratuidad del servicio, sí se garantizaba un nivel muy bajo en los aportes de los estudiantes al financiamiento de sus estudios universitarios y, por consiguiente, un elevado subsidio para los beneficiarios de este nivel educativo.

La política populista de acceso automático a la universidad y de gratuidad o bajos cobros de derechos académicos, ha conducido a un crecimiento acelerado del subsector en la región, lo cual ha tenido consecuencias negativas para la educación. Por un lado, el acceso libre a la universidad ha producido un sobredimensionamiento de este nivel en los primeros cursos, alta deserción en los cursos posteriores y, en conjunto, una gran ineficiencia y desperdicio de recursos en este nivel educativo. En Ecuador, por ejemplo, en un análisis de cohorte reciente se encontró que menos del 14% de los estudiantes que entran a la universidad se habían graduado diez años después de su ingreso y que aun los más exitosos se demoraban el doble del tiempo en el programa (World Bank, 1997). En Venezuela, donde tradicionalmente la educación superior pública recibe entre el 30 y el 40% de todo el gasto público en educación, recientemente el propio ministro de educación denunciaba la existencia de estudiantes "crónicos" que habían convertido su condición de estudiantes en una profesión de toda la vida, subsidiados eternamente por el Estado. En general, en casi todos los países de la región se registran altas tasas de deserción y un porcentaje muy bajo de graduados comparados con los que ingresan. Por otro lado, la referencia anecdótica indica que el libre ingreso, puede haber deteriorado la calidad de la educación superior en algunos de nuestros países.

La gratuidad o los bajos aportes de los estudiantes al financiamiento de la educación superior, han deformado los presupuestos públicos en educación. Entre el 20 y el 30% del gasto público en educación se dedica a la educación terciaria, lo cual implica subsidios exageradamente altos y privilegios para estudiantes que generalmente provienen de familias pertenecientes a grupos de altos ingresos. El gasto público por estudiante en educación superior como porcentaje del PIB per capita en los países latinoamericanos es 70%, mientras en primaria es de 10,8% y en secundaria 16,4% (IADB, 1997; Hidalgo, 1996; Navarro, 1995).

La política de ingreso automático y gratuidad a la educación superior no ha sido un instrumento efectivo para garantizar el ingreso y la permanencia de los estudiantes de bajos recursos económicos. El mínimo acceso de los pobres a la universidad es producto de elementos que no están relacionados con los requisitos académicos de entrada ni con el costo de los derechos académicos. La mayoría de los pobres no terminan la educación primaria. Los pocos que pasan a secundaria, desertan antes de terminar el ciclo. El otro gran obstáculo para el ingreso y la permanencia de los pobres en la educación superior es económico, y no tanto por el costo de los derechos académicos -como lo creen los defensores de la gratuidad de la universidad- sino por la imposibilidad de sufragar los gastos de sostenimiento estudiantil y la necesidad de trabajar para sostener la familia; esto es, por el alto costo de oportunidad que significa no percibir ingresos durante un largo período de tiempo.

De esta forma, las políticas populistas de acceso automático y gratuito han resultado en una elevada transferencia de recursos públicos a los estratos más altos, sin favorecer el acceso de los estratos bajos. La gratuidad y la consecuente baja participación del pago de la matrícula en los ingresos totales de la universidad es regresiva, además, en otros dos sentidos: en cuanto que desvía recursos que podrían estar utilizándose en la educación básica de la población, que es la que favorece a los estratos más pobres; y en cuanto que debilita la estructura de ingresos de las instituciones y, por tanto, limita su capacidad para ampliar cobertura y elevar la calidad de los cupos de la universidad pública.

Así, el populismo en la educación latinoamericana ha creado privilegios difíciles de desmontar, ha desviado recursos importantes hacia sectores que no los necesitan, ha creado rigideces en las estructuras de financiación de los sistemas educativos y ha hipotecado las posibilidades de desarrollo futuro del sector.

## Gremialismo

En la mayoría de los países de la región, las relaciones entre maestros y Estado son también altamente politizadas por la influencia y fortaleza de los sindicatos de maestros. Los profesores son mal pagados y poco motivados, pero disfrutan de una alta estabilidad laboral conseguida luego de largas y en muchos casos heroicas batallas de los sindicatos. Esto ha conducido a que los maestros respalden irrestrictamente las iniciativas de sus líderes sindicales en materia de salarios y esquemas laborales. Los sindicalistas defienden el esquema tradicional de la financiación y provisión de servicios por parte del Estado y han sido relativamente exitosos en crear en la opinión pública un muy negativo ambiente para reformas orientadas a flexibilizar la provisión de los servicios educativos. Los sindicatos defienden los antiguos esquemas de negociación centralizada, se oponen a la descentralización, a la transferencia del control de la educación a las escuelas y a la participación comunal y del sector productivo en las decisiones educativas.

En Ecuador, la Unión Nacional de Educadores (UNE) es un actor político fundamental en el sector educativo. Congrega no sólo los docentes y administradores escolares, sino también al personal del Ministerio de Educación. La UNE es tal vez el más grande sindicato ecuatoriano y el que tiene más poder político. La UNE realiza con éxito por lo menos una huelga al año. Es un actor dinámico, no sólo en las negociaciones salariales y laborales, sino también en la agenda de políticas y reformas de la educación. La UNE está representada en el Congreso de la República y tiene gran capacidad de *lobbying* en la agenda legislativa ecuatoriana (Uribe, 1994).

En México, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) surgió en 1943. El PRI desde un principio estuvo interesado en asegurar su lealtad al partido, por lo que estableció una relación clientelista con sus directivos, otorgándoles cuotas de puestos en el magisterio y en la administración de la educación. Al igual que en otros países de la región, el SNTE fue clave en asegurar para los maestros una carrera administrativa y una legislación estable. Tanto por su rol frente a los maestros como por sus vínculos estrechos con el PRI, el SNTE se convirtió en una fuerza poderosa en la educación Mexicana (McGinn, Street, 1986). Tanto así, que según varios analistas las reformas de descentralización emprendidas a partir de 1978 tuvieron como principal objetivo debilitar el poder del sindicato dentro de la Secretaría de Educación Pública (McGinn, Street, 1986; Ornelas, 1988).

En Venezuela, para poner otro ejemplo, el poder de los sindicatos de profesores universitarios es aun mayor que en otros países de la región, debido a la influencia que tienen en los consejos directivos de las universidades. Esto ha conducido a distorsiones y restricciones en la administración universitaria. Por ejemplo, cualquier aumento o mejora salarial obtenido por un grupo de profesores o empleados de una institución en particular debe ser, por ley, aplicado de inmediato a todos los profesores o empleados de las instituciones públicas de educación superior. Igualmente, estas instituciones tienen reglamentos de jubilación extremadamente generosos para sus empleados en términos de requisitos y tiempo. Estas normas tienen un efecto terriblemente negativo en la capacidad de las instituciones y de todo el subsistema público de educación superior en Venezuela para controlar su viabilidad financiera y su desarrollo futuro. Otro ejemplo en ese mismo país es que como fruto de las negociaciones entre los sindicatos y las universidades, en algunas de ellas está establecido que los hijos de profesores o empleados tienen garantizado el acceso automático a sus universidades; esto ha conducido a fenómenos como el de la Universidad de los Andes, en la cual todos los nuevos estudiantes de medicina son hijos del personal de la institución (Navarro, 1995: 26-27).

Los sindicatos de maestros están frecuentemente en manos de grupos izquierdistas radicales. En Chile y Colombia, el gobierno ha sido incapaz de resistir las presiones de los sindicatos y se han frenado las reformas. En Perú, si bien el poder de los sindicatos ha disminuido, éstos lograron detener reformas encaminadas a introducir esquemas de financiación similares a los chilenos. En México, la descentralización no logró reducir el poder de los sindicatos (Oxford Analytica, 1995: 5; Prawda, 1993; Angel, s.p.i.).

Las relaciones entre los gobiernos centrales y los sindicatos de maestros, que se caracterizan por ser extremadamente conflictivas y politizadas, tienen un grave efecto en la educación de los niños. Para mencionar sólo unos casos, en Venezuela en 1996 se perdieron 43 días de clase por huelgas de maestros; en Bolivia y Panamá 40 días, en 1995 y 1993, respectivamente. En Perú 30 días en 1991 y en Costa Rica 21 en 1995 (BID, 1996).

Las negociaciones entre sindicatos educativos y gobierno central en la región no sólo son conflictivas y politizadas, sino también centralizadas y excluyentes. La centralización de las negociaciones sobre condiciones de remuneración, por ejemplo, impide que los salarios se adecuen a los mercados laborales locales y reduce la capacidad de manejo de personal al nivel de las escuelas, las instituciones educativas y las entidades territoriales locales. La homologación salarial en el nivel nacional, la cual existe en la mayoría de los países de la región, desincentiva los esfuerzos locales y premia la pasividad y la mediocridad.

En las negociaciones, los gobiernos generalmente tienen una posición frágil porque se enfrentan con muy menguados instrumentos a sindicatos fuertes y disciplinados. La histórica debilidad de los Ministerios de Educación se ve agravada por el hecho de que en las negociaciones con los sindicatos, no intervienen otros interlocutores, como los padres de familia, el sector productivo o la educación privada, que podrían fortalecer las posiciones gubernamentales o neutralizar la fuerza del sindicato. En ese diálogo conflictivo y excluyente entre sindicato y gobierno, quién generalmente ha perdido es la educación pública latinoamericana.

## **I. OTROS OBSTÁCULOS A LAS REFORMAS DE LA EDUCACIÓN**

### **II. Ausencia Ciudadana en las Decisiones**

Al predominio de agendas particularistas en el manejo de la educación pública, se suma la ausencia ciudadana en las decisiones del sector. Mientras las clases altas mantienen una actitud entre alejada y hostil, los sectores populares, los verdaderos usuarios del servicio, en general han sido excluidos de los organismos que dirigen el sector.

En algunos países latinoamericanos un importante porcentaje de niños y jóvenes se educa en el sector privado (cerca de 15% de los niños matriculados en primaria y 25% de los matriculados en secundaria en la región están en escuelas privadas; en educación superior esta cifra puede ser del 50%<sup>22</sup>). La existencia de un sistema mixto (público y privado) no es un problema en sí y puede constituirse incluso en ventaja. El problema radica en que la educación en América Latina, en algunos países, está segregada socialmente: un sector privado que educa a los estratos de ingresos medianos y altos en colegios de elite, y una educación pública con deficiencias de todo tipo para los pobres. Esto ha impedido que exista un proyecto nacional unificador de la educación. Igualmente ha impedido que exista un proyecto público de la educación, que los debates sobre la educación pública congreguen a toda la nación y clases sociales, y que la educación pública sea "policlasista".

En general, en América Latina, los estratos altos desarrollan sus propios y exclusivos subsistemas privados de educación lo cual, además de ser excluyente, contribuye al desinterés de las elites por la educación pública. Los estratos pobres de la población asisten al subsistema público, pero no participan ni de los procesos de toma de decisiones sobre el sector, ni de la administración de la educación pública, ni controlan los resultados. Así, mientras aquellos grupos que no tienen interés directo en la educación deciden sobre ella, los que sí lo tienen, porque son sus beneficiarios, no tienen influencia alguna en su orientación.

De otra parte, los estratos medios se "apropian" de sectores de la educación pública y tienden tanto a distorsionar el sistema mediante la expansión "prematura" de modalidades con alto costo unitario (el preescolar, la técnica media y, sobre todo, la universitaria), lo cual puede derivar, dado que los recursos son limitados, en límites al acceso de los estratos inferiores o marginados a la educación básica.

---

<sup>22</sup> En algunos casos estas cifras son muy superiores al promedio latinoamericano: en Colombia alcanzan a 17% y 40% para primaria y secundaria, respectivamente; en Chile, 40% y 43%; en Guatemala es 17%, 41% (BID. 1996: 292 y 348).

Al lado de esto, los esquemas de desarrollo económico vigentes durante la mayor parte de este siglo, como el modelo de sustitución de importaciones o los esquemas de economías cerradas, crearon sectores productivos protegidos que tenían mercados cautivos. Esa situación tuvo como consecuencia un alto desinterés de la industria y el sector productivo en la educación y muy poca participación de estos sectores en los debates y decisiones sobre política educativas, especialmente en los niveles de primaria y secundaria.

### **Insuficiente Prioridad a la Educación**

Como resultado de la ausencia de un proyecto público para la educación en los países de la región, los sucesivos gobiernos la ubican en un lugar muy bajo en su agenda de prioridades. Esto se expresa de diversas maneras. En primer lugar, la alta rotación de los ministros de educación es un fenómeno generalizado en América Latina. Un documento reciente hablaba de que, en promedio en la región, un ministro de educación dura en ese cargo menos de un año (Oxford Analytica, 1995: 4). La inestabilidad de los ministros de educación y directores y funcionarios de alto nivel en el sector, se debe al manejo político, con criterio de corto plazo, que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos le otorgan al nombramiento de esos altos funcionarios.

En segundo lugar, la educación está muy lejos de recibir la atención que merece en los presupuestos públicos. Esto se expresa primeramente en el bajo nivel de gasto público en educación, comparado con otras regiones del mundo. Mientras América Latina y el Caribe gasta 4% del PIB en educación, el promedio mundial es de 4,7% del PIB y el de los países industrializados de 5,7% (BID, 1997).

En tercer lugar, aunque se nota un cambio positivo en los años recientes, la educación no ha sido tema de discusión nacional en los países de la región, ni ha logrado estar en los primeros lugares en la agenda de los debates electorales.

## **III. CONCLUSIÓN**

A diferencia de otras regiones del planeta, la educación en América Latina y el Caribe no ha logrado ubicarse en las principales prioridades colectivas de sus países. Por la acción de los diversos grupos sociales que tradicionalmente la han controlado o por la ausencia de actores claves en las decisiones sobre su desarrollo, la educación en la región no ha logrado convertirse en un propósito público, y por el contrario ha estado deformada y limitada por intereses particularistas que han sacado provecho de los recursos del sector a costa del subdesarrollo educativo de la población.

Como consecuencia de la utilización clientelista de la educación pública por parte de los políticos, la administración del sector es ineficiente, la calidad es cuestionable y los programas orientados a mejorar la educación de los más necesitados han dado muy limitados resultados. Como consecuencia de las políticas populistas de gratuidad y acceso automático a la universidad se ha subsidiado exageradamente (e ineficientemente) a unos sectores sociales, limitando el acceso a la educación básica de los sectores más pobres de la población. Como consecuencia del exagerado poder de los sindicatos, derivado en parte por la debilidad histórica de los ministerios de educación, el sector tiene ahora una camisa de fuerza que no le permite emprender las reformas administrativas, laborales y financieras necesarias para solucionar los problemas educativos de la población y enfrentar los retos del mundo contemporáneo.

## Apéndice: Clientelismo y Educación en América Latina

### El Caso de Brasil

A pesar de ser Brasil uno de los países más ricos de América Latina, presenta índices de desarrollo educativo muy bajos: la tasa de escolaridad de educación básica es una de las más bajas del continente, la tasa de analfabetismo en adultos es muy alta, la calidad de la educación escolar es deficiente, las condiciones profesionales y salariales de los educadores son desfavorables, y las diferencias en el ámbito educativo entre las áreas rurales y urbanas, y entre el norte y el sur del país son exageradamente grandes.

Aunque la inestabilidad económica y la transición política que vivió el país desde principios de los 80, afectaron notablemente el valor real de los recursos financieros del sector educativo y por ende se presentó un estancamiento en la matrícula de educación y en la calidad de la enseñanza, el problema central que obstaculiza el mejoramiento de la educación en Brasil, no puede atribuírsele a los factores técnicos y financieros, sino a las condiciones políticas de la sociedad brasileña. La historia de la educación en Brasil muestra que la mayoría de las decisiones oficiales, tomadas bajo el pretexto de mejorar el nivel de la educación del país, han favorecido finalmente los intereses de los grupos que ocupan el poder (Guimarães, 1993; Plank et al., 1994).

Durante el gobierno de José Sarney (1985-1990), por ejemplo, se llevaron a cabo dos políticas para afrontar los problemas más urgentes de la educación en Brasil. Por un lado, se diseñó el programa *Educação para Todos*, cuyos objetivos principales eran garantizar el acceso universal a la educación, mejorar la calidad de la educación básica y eliminar el analfabetismo. Estos objetivos debían estar respaldados, en principio, por transferencias presupuestales del gobierno federal, y por la creación de incentivos para que los gobiernos estatales y municipales usaran sus propios recursos en aras de los objetivos del programa. Sin embargo, la mayoría de estos objetivos se dejaron de lado debido a la debilidad de la política gubernamental y a las demandas del clientelismo.

Entre los obstáculos concretos que impidieron una ejecución efectiva del programa, se pueden contar la carencia de capacidad administrativa del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) para evaluar los proyectos locales y supervisar las políticas gubernamentales, el alto costo administrativo de las transferencias de fondos debido a los efectos de la inflación, y la falta de criterios técnicos para administrar las transferencias de la renta pública, lo cual le proporcionó una gran libertad a los funcionarios públicos para administrar esos dineros a través de transacciones clientelistas (Plank, 1990b).

Según varias investigaciones (Plank, 1990a; Guimarães, 1993), el problema central que obstaculiza el mejoramiento de la educación en Brasil, se debe a que el sistema sirve principalmente a los intereses de algunos políticos, para mantener sus redes de clientes y partidarios (Plank, 1990b). Una clara prueba de este fenómeno, es el hecho de que escasamente el 50% de los recursos transferidos por el Ministerio de Educación a los gobiernos del Nordeste se destina a las escuelas. Gran parte del presupuesto se utiliza para pagar los salarios de los funcionarios de las secretarías estatales (puestos administrativos), los cuales, por lo general, son personas nombradas por razones políticas, cuya rotación es muy alta y coincide con los cambios de gobierno. El clientelismo tiene efectos negativos para la calidad de la educación, debido al cambio constante de directivos y profesores en los colegios públicos, y de administradores educativos en las diferentes instancias gubernamentales (Plank, 1990a).

Otro caso de clientelismo se refiere al gasto (por adelantado) de recursos públicos en las campañas electorales de aliados políticos. Por ejemplo, en 1986 durante las elecciones gubernamentales, las transferencias que realizó la educación federal a los municipios incrementó en un 600%, lo que muestra el despliegue de generosidad de los funcionarios públicos otorgando puestos de trabajo y contactos políticos en periodos preelectorales (Ibid.).

La malversación de fondos para fines privados puede incluso adoptar características de corrupción. En el programa de apoyo alimentario de la *Fundação de Assistência ao Estudante*, se repartieron en algunos estados un número de refrigerios mayor al de estudiantes inscritos. Igualmente se han reportado casos en que los fondos de agencias internacionales fueron gastados para fines privados en el ámbito local (Ibid.).

El gobierno de Sarney intentó también redefinir los lineamientos de la política educativa a través de la nueva constitución. Sin embargo, los esfuerzos para mejorar el sistema educativo no tuvieron mayor incidencia. Esto se debió a una limitada participación en el debate político y a la falta de consenso respecto a aspectos básicos, como la relación entre escuelas públicas y privadas y la distribución de las responsabilidades financieras y administrativas de la educación básica.

La transferencia de recursos públicos a colegios privados fue uno de los temas más controvertidos durante la elaboración de la nueva Constitución. Normalmente, la transferencia de recursos se ha llevado a cabo a través del pago de maestros públicos que enseñan en colegios privados o poniendo a disposición de los colegios privados las instalaciones de los colegios públicos. Otra forma clara es que el sector privado se ha apropiado de subsidios públicos ha sido a través de las becas estudiantiles; debido a que la asignación de becas está a cargo de las autoridades públicas, y a que éstos las otorgan a parientes y amigos, la clase media ha sido la directa beneficiada por este servicio. El debate sobre este tema concluyó en la expedición de un decreto que prohíbe la transferencia de recursos públicos al sector privado, con excepción de las instituciones privadas sin fines de lucro (Plank, 1990a).

En 1989 también se expidió un decreto sobre la municipalización de la enseñanza, el cual estipula la firma de los Convenios de Municipalización bajo la anuencia de las prefecturas y sus respectivas cámaras municipales. El análisis del desarrollo con que se firmaron los convenios en el Estado de São Paulo, muestra cómo los intereses electorales tuvieron gran influencia en el proceso de municipalización (Guimarães, 1993).

El programa *Educação para Todos* y aspectos de la nueva Constitución representan un reconocimiento por parte del gobierno, de su obligación con respecto a la política educativa. Sin embargo, las características histórico-políticas de Brasil han impedido que estos esfuerzos sean suficientes para lograr un mejoramiento en el sistema educativo. El sistema clientelista brasileño, fortalecido por la ausencia de estructuras políticas estables y la vulnerabilidad de los políticos, ha sido el más grande obstáculo para lograr cambios significativos en la calidad de la educación y en el acceso más equitativo a la escuela en Brasil.

Esta situación por fortuna está cambiando en el Brasil contemporáneo. Desde la llegada del presidente Cardoso al poder, se han iniciado una serie de reformas a la administración de la educación pública orientadas a crear un sistema transparente de asignación de recursos y un mayor control de los padres y la comunidad sobre la administración de las escuelas, que seguramente debilitarán la influencia del clientelismo en la educación.

## El Caso de Colombia

Aunque en Colombia hay un Estatuto Docente que regula la administración de los docentes oficiales (la selección, los nombramientos, las transferencias del personal docente y administrativo, el pago de pensiones y otros derechos laborales), un análisis de la administración de los docentes públicos nos indica que la intermediación del clientelismo político continúa siendo intensa. El clientelismo también interviene activamente en la distribución de los recursos de inversión en el sector<sup>23</sup>.

Aunque las normas establecen, por ejemplo, que la selección y nombramiento del personal del sector debe ser por mérito, a través de concursos públicos, y que los traslados no deben afectar los estudios de los niños, los concursos públicos han sido más la excepción que la norma para la selección y nombramiento de maestros y rectores de las escuelas públicas. Los concursos, además, parecen ser desconocidos por las autoridades municipales, con muy contadas excepciones, y los docentes municipales han sido nombrados casi siempre a dedo por los alcaldes. Las cartas de recomendación son un requisito indispensable para ser nombrado en el sistema de educación oficial. Esta situación parece haber sido, y parece continuar siendo, tan común que en 1985 la Ministra de Educación de ese periodo denunció que "el cien por ciento de los educadores en Colombia han sido nombrados por recomendaciones políticas y es raro que un funcionario no nombre a un maestro con una carta de un dirigente" (Diario La Opinión, 17

---

<sup>23</sup> Sobre este tema véase el análisis del caso de dos departamentos en Colombia en (Duarte. 1994). Cubillos analizó el impacto del clientelismo en la Secretaría de Educación de Cali (Cubillos. 1982). El diario El Tiempo (16 de agosto de 1992: 1E), reporta casos de clientelismo en la educación de Bogotá. El diario Cambio 16 (22 de noviembre de 1993: 17), analizó el predominio del clientelismo en la educación oficial en Casanare y Arauca. Esto sólo para mencionar algunos casos reportados en la prensa nacional. En la prensa regional no es difícil encontrar noticias reportando prácticas clientelistas en la educación oficial.

de mayo de 1985: 3). Así, una gran parte de los docentes oficiales han sido nombrados no por sus méritos y calificaciones académicas sino por sus palancas políticas.

Las presiones clientelistas sobre las autoridades educativas departamentales o municipales han conducido al nombramiento de personas sin las calificaciones mínimas, a despidos injustos y a una rotación elevada de docentes y directivos, especialmente del personal de carácter departamental y municipal o de aquellos que trabajan por contrato. Frecuentemente, cuando hay cambios en la dirección de las secretarías departamentales de educación, la mayoría de los docentes por contrato son cambiados. Con los cambios en los alcaldes, la mayoría de los maestros municipales son remplazados. Adicionalmente, a pesar de las normas existentes, no ha sido excepcional que las autoridades departamentales y municipales nombren maestros sin importarles que no existan recursos financieros para pagarles<sup>24</sup>. Igual sucede con los traslados de maestros, los cuales en su mayoría se hacen por palancas políticas.

El clientelismo también es útil para asegurar las promociones o pensiones de los maestros. Si bien en teoría todos los maestros tendrían derecho a ellos de manera automática, los procedimientos para acceder a ellos son complejos y en muchos casos los recursos son insuficientes para cubrir a todos los maestros. Por consiguiente, a los docentes no le queda otra opción que entrar en transacciones clientelistas para acelerar los procedimientos o asegurar los recursos adeudados.

Los jefes de los diversos grupos políticos de los partidos tradicionales controlan las posiciones claves en las agencias educativas departamentales y municipales y son el canal más usado para resolver los problemas administrativos de los docentes. Esto tiene como resultado que el control de las Secretarías Departamentales de Educación y otras agencias regionales del sector al nivel departamental sea considerado un botín político por estos grupos. La gran fragmentación que caracteriza a los partidos políticos tradicionales en los departamentos, la existencia de numerosas facciones dentro de cada partido a nivel regional, genera gran competencia entre los grupos por controlar estas instituciones y explica los frecuentes cambios de personal en la dirección y los grupos técnicos de estas instituciones (los Secretarios de Educación no duran en esa posición más de seis meses en promedio).

Los docentes y candidatos a ingresar al sector educativo oficial han aprendido por experiencia propia que poco se puede obtener en las entidades encargadas de la administración de la educación pública sin la intervención de patrones políticos. Los bienes que intervienen en las transacciones son nombramientos, transferencias, promociones, y aceleración de trámites, por el lado de los patrones, a cambio de asegurar un número mínimo de votos en las elecciones, participación en los comités de barrio de los grupos políticos, apoyo en la consecución de dinero para financiar las campañas, y activismo político para movilizar votantes a favor del grupo del jefe político durante las campañas electorales.

El clientelismo es también activo en la ejecución de proyectos de inversión en educación (Duarte, 1995). La política partidista interviene en casi todos los niveles de desarrollo de los proyectos, especialmente al nivel de la ejecución regional. Los grupos políticos redireccionan los proyectos a través múltiples mecanismos. En las juntas departamentales de los proyectos, donde participan los directores de las agencias departamentales del sector, quienes son mayoritariamente nombrados con criterios clientelistas. En esas juntas no es raro que se cambien los beneficiarios originales de los proyectos y que los recursos se orienten hacia las áreas de mayor interés para los grupos políticos que controlan tales agencias. La política clientelista tiene gran influencia en las entidades ejecutoras de los proyectos a nivel departamental. Allí, a través de mecanismos administrativos se reorientan recursos, o se bloquean decisiones tomadas en los organismos decisorios, pero que no les convienen a los grupos políticos. Por ejemplo, buena parte de los retrasos en la ejecución de los proyectos de crédito externo para educación se explican por las peleas entre las agencias, cuyos directores -pertenecientes usualmente a grupos políticos diferentes, y en ocasiones opuestos entre sí- no logran ponerse de acuerdo en cómo se distribuyen finalmente los recursos.

Los grupos políticos también intervienen activamente en la administración cotidiana de las agencias ejecutoras, presionando por imponer las fechas que más les convienen para la distribución de los servicios de los proyectos, o acompañando a los funcionarios de las entidades ejecutoras en la repartición de los bienes o en la inauguración de

---

<sup>24</sup> El diario El Tiempo, el principal Colombia (16 de Agosto de 1992: 1E), reportó que en 1992 se habían nombrado 2.408 maestros por intermediación clientelista. Duarte (1995), presenta numerosos casos de nombramientos de docentes sin fondos para pagarles en Sucre y Nariño en los 80. Otro caso famoso fue el de un gobernador de Córdoba en 1988, que nombró cerca de dos mil maestros una semana antes de las elecciones de Mitaca, con lo cual dejó en quiebra al departamento por un largo período.

las obras. En muchos casos, con la complicidad de los funcionarios responsables de la ejecución, los políticos reparten personalmente los bienes de los proyectos, muchas veces en época preelectoral, con el fin de maximizar los beneficios políticos de su intermediación (Lozada, 1992).

Igualmente, tanto los medios de comunicación escrita como los docentes denuncian la existencia de “mafias” en las secretarías de educación, dedicadas a vender nombramientos y traslados, o a exigir dinero a cambio de intervenir ante las oficinas pertinentes para acelerar promociones o papeleos, o para garantizar certificados de estudios no realizados, o certificados falsos de tiempo de trabajo<sup>25</sup>. Otro tipo de corrupción que se menciona, la cual se observa también como es sabido en otras áreas del sector público, son los sobornos en la adjudicación de contratos para la construcción o mejoramiento de escuelas, o para la provisión de mobiliario escolar o materiales educativos a las escuelas.

El papel predominante que juega el clientelismo en la administración de los docentes ha producido una distribución muy desigual e inequitativa de los maestros oficiales a través de las municipalidades colombianas: las municipalidades con más altos índices de pobreza y menor cobertura de la educación primaria tendían a tener un menor porcentaje de maestros pagados por el nivel central, y una menor proporción de maestros con estudios de educación superior. Si esto se traduce en términos de subsidios a la educación, el resultado es que entre más pobre sea un municipio, más bajo es el nivel de subsidio por estudiante del gobierno central. Esto también significa que los municipios más pobres, por carecer de suficientes docentes pagados por el nivel central, tienen que hacer un esfuerzo relativo mucho mayor que los municipios menos pobres para ofrecer educación a su población.

De manera similar, debido a la intervención del clientelismo político en la ejecución de los proyectos de inversión en el sector, estos generalmente fallan en beneficiar a las poblaciones con mayores carencias educativas, que son precisamente aquellas a las que inicialmente están dirigidos esos proyectos. Como consecuencia de la distribución con criterios clientelistas de los recursos de los proyectos de inversión en el sector, sus metas redistributivas generalmente no son conseguidas.

## **El Caso de México**

Otros estudios muestran similares resultados otros países de la región. La política educativa en México durante este siglo, ha estado condicionada por la conjugación de intereses de la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el partido oficial PRI. Desde su creación en los años veinte la SEP se convirtió rápidamente en un gran ente burocrático. Paralelo al crecimiento de la SEP, creció el sindicato. El PRI por su parte, estuvo desde un principio interesado en asegurar la lealtad del SNTE al partido, por lo que estableció una relación clientelista hacia este organismo político. Los miembros del SNTE recibieron desde entonces una cuota de puestos políticos (Ornelas, 1988). Tradicionalmente las más altas posiciones de la SEP han sido ocupadas por personas muy vinculadas al SNTE. En el nivel escolar, los rectores y supervisores han sido al mismo tiempo representantes del sindicato, lo que les ha otorgado gran poder para movilizar maestros para apoyar u oponerse a determinados candidatos (McGinn, Street, 1986).

Desde el gobierno de Echeverría (1970-1976), ha habido varios intentos de debilitar el aparato clientelista de la SEP y debilitar la alianza entre el PRI y el Sindicato. Los resultados han sido mixtos. Con la desconcentración de finales de los 70 y los 80, se debilitó el poder del SNTE a nivel nacional, pero la actividad clientelista se centró a nivel de los estados. Las oscilaciones económicas del país durante los últimos 15 años han afectado la situación de los docentes. Debido a su difícil situación económica, los maestros han tenido incluso que buscar fuentes suplementarias de ingresos. Para lograr un mejoramiento de las condiciones de vida dentro de su profesión, los maestros recurrieron más y más a los canales oficiales, dentro de las relaciones clientelistas tradicionales entre el PRI, el sindicato y la SEP. En situaciones de emergencia económica, el manejo de palancas y beneficios extraordinarios, adquiere una especial importancia. La cercanía al PRI implica ciertos privilegios como, por ejemplo, mayor transferencia de empleo, cambio de posición, o preferencia en préstamos, beneficios y permisos (Martin, 1993).

---

<sup>25</sup> Otra esfera de corrupción en sector se dio en el pasado con la existencia de los “auxilios parlamentarios”. Algunos colaboradores de los senadores o representantes “vendían” las becas financiadas con los dineros de los “auxilios”. Un ejemplo de este tipo de corrupción puede verse en el artículo aparecido en el diario El Tiempo, Procuraduría Destituyó a ex asistente del Senado (5 de febrero de 1994). Para un análisis de la corrupción en la educación oficial en Colombia, véase Duarte. 1994.

En Venezuela, estudios similares reportan que el sector educativo (que tradicionalmente ha sido el mayor empleador del país) ha sido predio favorito para el clientelismo y el reparto de favores políticos. A pesar de ser semejantes las políticas educativas entre los principales partidos, el control de la administración educativa y el uso de la administración pública para clientelismo político, ha significado severas discontinuidades de política cada vez que un nuevo gobierno inicia su gestión, y aun frecuentemente cada vez que hay cambio de ministro (Reimers, 1993).

En Ecuador, igualmente, la administración del sector educativo ha sido tradicionalmente un área politizada y conflictiva. La politización de la administración de la educación se expresa en varias áreas: cambios continuos de los Ministros de Educación, politización en la administración de docentes y personal administrativo, y las relaciones gobierno y sindicato. La inestabilidad de los Ministros de Educación y directores y funcionarios de alto nivel en el MEC, se debe al manejo político, con criterio de corto plazo, que el gobierno nacional le otorga al nombramiento de esos altos funcionarios. Los frecuentes cambios en la cúpula del MEC, no sólo han impedido su necesaria modernización, sino que repetidamente han afectado la continuidad de los programas y políticas nacionales. La administración de la educación pública en Ecuador ha sido un sector tradicionalmente politizado. No son infrecuentes las denuncias en los medios masivos de comunicación acerca del nombramiento de maestros, directivos escolares o personal administrativo por "palanqueo" político, sin importar títulos académicos o experiencia (Diario El Comercio, 18 de septiembre de 1997; Uribe, 1994; World Bank, 1997).

#### **Bibliografía de Referencia**

- ANGEL, A. Classroom Maoists: the Politics of Peruvian Schoolteachers under Military Government. In Bulletin of Latin American Research s.p.i.
- BID. 1997. Education Statistics for Latin America and the Caribbean. Washington DC, BID. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. 1996. Informe de progreso económico y social en América Latina. Washington DC, BID.
- CHUBB, J. 1982. Patronage, Power and Poverty in Southern Italy. Cambridge UK, CUP.
- CLAPHAM, CH. (ed.). 1982. Private Patronage and Public Power. London, FP.
- CUBILLOS, J. S. 1982. El Fenómeno del Clientelismo en Educación. Tesis de Maestría en Ciencias Políticas. Santafé de Bogotá, Universidad de los Andes.
- DIARIO CAMBIO 16. 1993. 22 de Noviembre.
- DIARIO EL COMERCIO. 1997. 18 de Septiembre.
- DIARIO EL TIEMPO. 1994. 5 de Febrero.
- \_\_\_\_\_. 1992. 16 Agosto.
- DIARIO LA OPINIÓN. 1985. 17 de Mayo.
- DUARTE, J. 1995. State Education and Clientelism in Colombia (The Politics of State Education Administration and of Implementation of Educational Investment Projects in Two Colombian Regions). Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas. Oxford, Universidad de Oxford.
- \_\_\_\_\_. 1995. The Politics of the Administration of Public Teachers in two Colombian Regions. Oxford, s.e. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. 1994. Corrupción en la Educación Pública e Inequidad en Colombia: Algunas Observaciones. En F. Cepeda (coord.): La Corrupción Administrativa en Colombia, Diagnóstico y Recomendaciones para Combatirla. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- \_\_\_\_\_. 1994. Salto Educativo. Weakness of the State and Clientelism in Colombian Education. Londres, Universidad de Londres, abril.

- EISENSTADT, S. N.; ROGINER, L.. 1984. *Patrons, Clients and Friends (Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society)*. Cambridge UK, CUP.
- GÓMEZ BUENDIA, H. (dir.). 1998. *Educación: la agenda del siglo XXI*. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo.
- GUIMARÃES, J. L. 1993. A instrumentalização Política dos convênios de municipalização do ensino em São Paulo: algumas evidências. *Revista da Administração Pública*, 27 (3).
- HANSON, M. 1995. Democratization and Decentralization in Colombian Education. *Comparative Education Review*, 39 (1).
- HELG, A. 1987. *La educación en Colombia 1918-195: una historia social, económica y política*. Santafé de Bogotá, Cerec.
- HIDALGO, J. C. 1996. *Financiamiento de la educación superior*. En Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. La Habana, noviembre.
- IADB. 1997. *Education Statistics for Latin America and the Caribbean*. Washington DC, s.e.
- LOSADA, R. ET AL. 1992. *Evaluación del Plan de Universalización de la educación básica primaria. Informe Final*. Santafé de Bogotá, Instituto SER.
- MARTIN, C. 1993. "UPE" on the Cheap: Educational Modernisation at School Level in Mexico. *Oxford Studies in Comparative Education*, 3 (2).
- MCGINN, N.; STREET, S. 1986 *Educational Decentralization: Weak State or Strong State?*. *Comparative Education Review*, 30 (4), november.
- NAVARRO, J. C. 1995. *La educación superior en Venezuela: contexto, problemas y opciones de reforma*. s.p.i. Mimeo.
- ORNELAS, C. 1988. The Decentralization of Education in Mexico. *Prospects*, 18 (1).
- OXFORD ANALYTICA. 1995. *Latin America Daily Brief. Executive Summary*. s.l. July 7.
- PLANK, D. N. 1990a. Public Purpose and Private Interest in Brazilian Education. *New Education*, 12 (2).
- \_\_\_\_\_. 1990b. The Politics of Basic Education Reform in Brazil. *Comparative Education Review*, 34 (4).
- \_\_\_\_\_ et al. 1994. Obstacles to Education Reform in Brazil. *La Educación*, Año XXXVIII, 17 (I).
- PRAWDA, J. 1993. Educational Decentralisation in Latin America: Lessons Learned. *International Journal of Educational Development*, 13 (3).
- REIMERS, F. 1993. *Educación y Democracia: el caso de Venezuela*. *La Educación*, Año XXXVII, 116 (III).
- URIBE, C. 1994. *Estudio sectorial de educación y formación vocacional en el Ecuador: informe presentado al BID*. s.p.i.
- VALENZUELA, A. 1977. *Political Brokerage in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham N C, Duke University Press.
- WORLD BANK. 1997. *Ecuador: Is Getting Society What It Needs From Public Spending On Education?*. s.l., World Bank.

**HACER POLITICA EN EDUCACION: LA  
EXPERIENCIA DE LOS CONDUCTORES**

# ARGENTINA: UNA DÉCADA SÓLO ALCANZÓ PARA COMENZAR UNA REFORMA ESTRUCTURAL DE LA EDUCACIÓN

SUSANA DECIBE\*

## UNA BREVE CONTEXTUALIZACIÓN

La recuperación y el fortalecimiento de la democracia, la estabilidad económica, el crecimiento del producto que la acompañó durante una parte importante de la presente década, junto con la determinación política de asumir el enorme déficit que presentaba el sistema educativo en su conjunto, fueron las condiciones que hicieron posible el inicio de una profunda y estructural Reforma Educativa en Argentina. La movilización que el Congreso Pedagógico Nacional produjo -durante el primer gobierno democrático en los 80-, y los consensos que en él se obtuvieron en torno a la crítica situación y a las grandes orientaciones de reforma del sistema educativo, constituyeron sus antecedentes más importantes.

El proceso de globalización, la ampliación exponencial de la necesidad de una mayor competitividad de la economía, la demanda social generalizada por una mejor calidad de vida y el fortalecimiento de los marcos de la convivencia democrática, planteaban –y aún plantean- a las instituciones educativas, grandes desafíos, en momentos en que éstas se encontraban en una situación de profunda debilidad estructural.

En ese contexto, se inició en los 90 una reforma estructural y sistémica, que tuvo como meta todo el campo de producción y distribución de conocimientos: el sector de ciencia y tecnología, el sistema universitario, el sistema de formación técnica profesional, los niveles de educación inicial, primario y secundario, la formación inicial y la capacitación permanente de los docentes. Fueron todos ellos los espacios puestos en revisión y vueltos a pensar, en el marco de una política que cuidó tanto la calidad y pertinencia de los conocimientos como la equidad de su distribución. De esta manera, la Reforma abarcó a las instituciones, los procesos y la gestión del sistema en sus diferentes ámbitos y niveles.

A través de este proceso, y a lo largo de toda esa década, la sociedad en general se aproximó de manera desordenada y esporádica (medios mediante) a algunos de los viejos problemas que existen en educación y en el sistema científico, pero casi siempre poniendo el énfasis en los salarios, en algunos aspectos de los resultados de las evaluaciones de calidad y en el financiamiento del sector universitario. La discusión pública no logró superar la carga ideológica que se imponía en algunos temas ni pudo ampliarse con otros como: los conocimientos que el sistema debe garantizar en cada uno de sus niveles, el perfil de los docentes y de las instituciones, la participación social, la articulación entre el mundo del trabajo y la formación, la viabilidad del modelo de descentralización, la profesionalidad docente y el régimen laboral, entre otros.

Tuve la oportunidad de acompañar el proceso de Reforma a partir de la etapa de concertación de las leyes fundamentales que le dieron sustento y luego en su aplicación (en total diez años). A partir de esa experiencia, voy a tratar de aportar a este Seminario sus rasgos más importantes y destacar lo que creo han sido los principales núcleos problemáticos que ella enfrentó. Voy a concentrarme únicamente en el ámbito de la educación básica -primaria y secundaria-.

---

\* Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina entre 1996 y 1999.

## EL MARCO LEGAL

Entre los años 1976 y 1982 se llevó a cabo en el país una política de vaciamiento de los contenidos de la enseñanza, de persecución ideológica de personas e ideas, de retracción del Estado a un rol subsidiario en materia educativa, de transferencia de parte de los servicios educativos a las provincias sin los recursos financieros para atenderlos, de privatización -en sentido amplio- de la educación pública. En los inicios de los 80, el sistema educativo argentino mostraba un alto nivel de deterioro, fragmentación e inequidad.

El clima especial generado por la recuperación de la democracia en 1983 facilitó, desde el inicio, la voluntad para la concertación de una nueva política educativa, aún a pesar de que esta etapa encontró a los distintos actores (partidos políticos, sindicatos, padres, docentes, estudiantes, etc.) con diferente capacidad de organización y participación. El gobierno nacional -en manos del Partido Radical- se abocó a generar las condiciones para un debate amplio acerca de la situación educativa y a construir los consensos necesarios sobre las principales estrategias de cambio. En este marco se realizó, entre 1984 y 1988, el Congreso Pedagógico Nacional. Sus conclusiones sirvieron de base para que, a partir de 1990, ya durante el período de gobierno del Partido Justicialista, se produjera el debate de una ley general marco que definiera los cambios estratégicos que el Congreso Pedagógico había planteado. Entre los más importantes estaban: la descentralización, la extensión del período de obligatoriedad, la revisión de la propuesta pedagógica, la atención a las diferencias que se registraban en los rendimientos según poblaciones, sectores sociales y ubicación geográfica, la vinculación con las demandas del mundo del trabajo, la nueva formación para los docentes.

En abril de 1993 se sancionó finalmente la Ley Federal de Educación. Sus lineamientos fueron la base para el inicio de la transformación del sistema educativo. Completaban el marco legal de estas transformaciones: la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las provincias del año 1992; el Pacto Federal Educativo, que fijó hasta el año 2000 las metas referidas a inversiones, ampliación gradual de la matrícula para cumplir con la extensión de la obligatoriedad y la ampliación de la infraestructura edilicia y del equipamiento; y la Ley de Educación Superior sancionada en 1995.

## IDEAS FUERZA QUE ORIENTAN LA REFORMA

Primera Idea Fuerza

Descentralización de los Servicios, Concertación Federal de la Política Educativa

**Por una ley específica del año 1992, se transfirieron a las provincias todos los servicios educativos -con excepción de las universidades-, estatales y privados, que aún gestionaba la Nación (poco más del 20% de la oferta), en el marco de convenios que cada provincia firmaba con el gobierno nacional donde se fijaban las condiciones de las transferencias, los recursos financieros y el encuadre jurídico laboral para el personal docente y no docente.**

**La descentralización, en esta etapa, consistió en transferir a las autoridades locales la gestión directa de las instituciones que antes dependían del gobierno nacional, con el objeto de adecuarlas a las demandas más específicas. Preservaba en el Ministerio de Educación de la Nación y en el Consejo**

**Federal -integrado por todas las autoridades educativas del país- la concertación de la política educativa en sus aspectos fundamentales.**

Segunda Idea Fuerza

Un Ministerio con Alta Densidad Profesional, con Capacidad de Liderazgo Técnico y Político Basado en la Concertación

El Ministerio de Educación de la Nación dejó de tener escuelas y de competir con las 24 jurisdicciones provinciales para convertirse en el espacio para la elaboración de políticas, en un observatorio mundial de las transformaciones que se operen en otros contextos, en el espacio para la concertación, en el garante último de la calidad y pertinencia de los conocimientos que se distribuyen en todo el sistema.

Tercera Idea Fuerza

Ministerios de Orden Provincial con Capacidad Real de Gestión

**Dada la debilidad de instrumentos y recursos para la gestión en la que se encontraban las provincias, en relación con el nuevo abanico de funciones que comenzaron a acumular, se organizó un programa de asistencia técnica y financiera, con financiamiento externo, con el objeto de fortalecerlas.**

Cuarta Idea Fuerza

Una Estrategia de Reforma Estructural y Sistémica, Pautada en Metas Concertadas Federalmente

Para los cambios que establecía la Ley, se definió una estrategia de transformación que avanzara en todos los campos a la vez, de manera estructural y sistémica, con un ritmo gradual pautado en metas, atendiendo tanto el mediano y largo plazo como los problemas de la coyuntura.

Quinta Idea Fuerza

La Promoción de un Modelo de Escuela Comprometido con la Calidad de los Resultados de Aprendizaje

**A partir de los acuerdos federales de política educativa –que incluyen los contenidos básicos comunes para cada ciclo y nivel-, se promueve que cada escuela pueda convertirse en una institución abierta a su comunidad, flexible e inteligente, preparada para la diversidad de demandas educativas que debe atender y atenta a los resultados que obtiene. Una escuela con autonomía para tomar sus propias decisiones, orientada a la mejora continua. Una escuela con recursos para atender los requerimientos cotidianos, que pueda intervenir en el perfil de su planta de docentes, programar la capacitación de su personal, diseñar proyectos educativos especiales. Se promueve la autonomía en un sistema donde las relaciones predominantes entre las instituciones sea de cooperación.**

#### Sexta Idea Fuerza

##### Una Concepción Amplia de Contenidos de la Educación

**Las actuales concepciones pedagógicas nos plantean que hoy no es posible lograr calidad académica sin una propuesta curricular centrada en la formación de competencias en el alumno. Saber, saber razonar, saber hacer, saber ser y aprender a vivir juntos organizan la propuesta de contenidos conceptuales, procedimentales y actitudinales para el desarrollo de las capacidades personales y sociales que la escuela debe promover.**

#### Séptima Idea Fuerza

##### La Profesionalización de la Función Docente

**Un nuevo modelo de formación inicial y de formación continua de los docentes constituyen la apuesta a futuro de la Reforma. Para ello se han acordado nuevos contenidos para su formación básica y exigencias para las instituciones formadoras, las que deben volver a acreditarse como tales en un proceso graduado y asistido, y la capacitación continua de sus recursos. Se desarrolló una Red Federal de Capacitación Docente que atiende las necesidades de actualización de todos los docentes en servicio.**

## EL AVANCE DEL PROCESO

El Consejo Federal de Cultura y Educación ha acordado las metas y procesos que se establecen para avanzar en el camino de la transformación y que se utilizan para evaluar su marcha. Este órgano ha establecido que para el inicio del nuevo siglo, la Reforma Educativa debe ser realidad en todo el país. Los avances en las diferentes metas pueden resumirse como sigue:

### **Meta 1**

#### **Aplicación de la Nueva Estructura Propuesta por la Ley Federal**

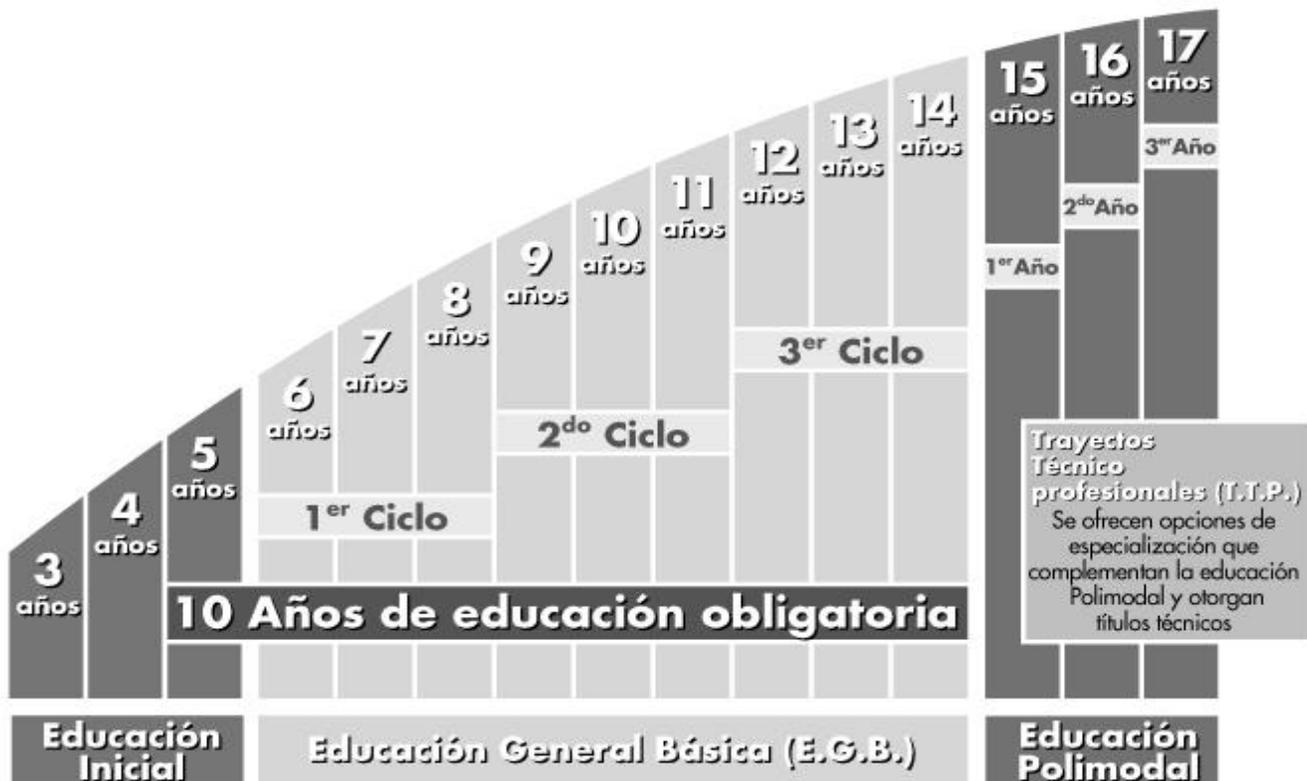
##### *La Nueva Estructura del Sistema Educativo*

La Ley Federal de Educación transforma la estructura de siete grados de escuela primaria (desde los 6 años) y cinco de escuela secundaria, en una nueva organización, que se inicia a los 3 años de edad en el nivel inicial, continúa con nueve años de Educación General Básica y termina en tres años de Educación Polimodal. Establece 10 años de obligatoriedad: el último del nivel inicial (para niños de 5 años) y los nueve de la Educación General Básica. Ésta se divide en tres ciclos de tres años cada uno, con características curriculares, pedagógicas y organizativas claramente definidas.

La Educación Polimodal incluye dos tipos de formación. En primer lugar, una Formación General de Fundamento que se traduce en Contenidos Básicos Comunes, que aseguran la adquisición de un núcleo de competencias básicas a todos los estudiantes. En segundo lugar, una Formación Orientada que se manifiesta en Contenidos Básicos Orientados, que contextualizan y profundizan los contenidos básicos en diferentes campos del conocimiento y del quehacer social y productivo. Las instituciones educativas elaborarán además proyectos que vinculen la escuela con su entorno.

La Formación General de Fundamento junto con la Formación Orientada permiten configurar cinco Modalidades: Ciencias Naturales, Economía y Gestión de las Organizaciones; Humanidades y Ciencias Sociales; Producción de Bienes y Servicios; Comunicación, Artes y Diseño.

En paralelo con el nivel Polimodal, las escuelas pueden ofrecer un Trayecto Técnico-Profesional que habilita para tareas laborales específicas. Según su profundidad y duración -que puede llegar a ser un contraturno completo y hasta un año más de estudios- este circuito habilita para el título de "Técnico". Éste no se reserva a las ocupaciones relacionadas con el sector industrial, agrario y de la construcción sino también a los servicios como salud, medio ambiente, turismo, administración, y a todo otro tipo de tarea que requiere de aptitudes y destrezas complejas.



*Estrategia de Gradualidad*

El acuerdo del Consejo Federal de Educación fija una meta temporal a este proceso, dejando a cada provincia la decisión del inicio y del ritmo de aplicación. En virtud de este acuerdo, la nueva estructura académica debe regir en forma completa en enero del año 2001. La puesta en marcha de los cambios en las escuelas comenzó, de manera masiva, en marzo de 1996 con la transformación del último año del nivel inicial (sala de 5 años) y de los tres primeros años (primer ciclo) de la Educación General Básica; en 1997 algunas provincias agregaron el segundo ciclo y otras las primeras experiencias del tercer ciclo.

**Meta 2**

**Cambiar lo que se Enseña: Acuerdo de Nuevos Contenidos para la Enseñanza**

La renovación de los contenidos educativos es un proceso imprescindible y urgente que se ha encarado como uno de los primeros pasos de la transformación. Respetando la diversidad de las regiones que componen el país, pero atentos a la necesidad de resguardar la unidad nacional, se ha optado por un modelo de organización de contenidos en tres niveles: Nacional (Contenidos Básicos Comunes, CBC), Provincial (Diseños Curriculares) e Institucional (Proyecto Educativo Institucional, PEI).

Los CBC son obligatorios en toda la Nación. Establecen "expectativas de logro" comunes para todo el país. Los Diseños Curriculares Provinciales adecuan los CBC a las realidades regionales, establecen la secuencia y el ordenamiento de los contenidos, definen la metodología de enseñanza y explicitan los criterios de promoción y acreditación. El PEI supone la formulación de un proyecto propio de cada institución. Garantiza y enriquece lo

establecido en los niveles nacional y provincial impulsando, a su vez, la correspondiente evaluación y revisión. Este nivel enmarca también los proyectos de aula desarrollados por cada docente.

Desde 1993 se ha trabajado con una metodología compleja y participativa en la elaboración de los diferentes tramos de los nuevos contenidos. Este proceso ha garantizado la coherencia global de la propuesta, que abarca desde el nivel inicial hasta la formación terciaria no universitaria.

### **Meta 3**

#### **Modernizar la Gestión Institucional**

La transformación educativa pretende lograr profundos cambios en las administraciones federal y provinciales, reaccionando contra la acendrada tendencia histórica de centralismo y burocratismo que las caracteriza. Al nivel de las unidades escolares, la propuesta de transformación educativa argentina pretende lograr que las escuelas lleguen a ser "organizaciones inteligentes", que permitan el aprendizaje de todos sus miembros y cuya gestión esté abierta a los cambios.

Desde mediados de 1996, todas las escuelas que estaban aplicando la Ley Federal pasaron a integrar el Programa Nueva Escuela, dentro del cual se dio apoyo institucional para el cambio de la organización y la gestión, y se amplió el sistema de pasantías y la recolección de experiencias innovadoras.

### **Meta 4**

#### **Cambiar el Perfil de los Docentes: Profesionalización de los Existentes y Nueva Formación**

##### *La Formación de los Nuevos Docentes*

En el nuevo modelo, la formación docente es continua, y destinada a todos los niveles y modalidades, abarcando: la formación de nuevos docentes para distintos niveles y especialidades; el perfeccionamiento de docentes en ejercicio; la capacitación de docentes para el ejercicio de otros roles, en diferentes campos de desempeño institucional; y la investigación pedagógica que apunte al análisis de los problemas emergentes de la práctica escolares.

Otra novedad, incluida a partir de los acuerdos del Consejo Federal de Cultura y Educación consistió en que las instituciones de formación docente se prepararan para poder cumplir tareas de promoción y desarrollo de la investigación educativa con el objetivo de alentar y promocionar las innovaciones que se desarrollen en la base del sistema educativo, esto es, en las escuelas.

##### *Sistema Nacional de Acreditación*

Su objetivo es asegurar la calidad y la equidad de la formación docente en todo el país, así como garantizar la actualización permanente de las instituciones que la imparten. A través de la acción de Comisiones Evaluadoras, cada gobierno provincial acredita establecimientos no universitarios de formación docente sobre la base de una serie de criterios de calidad acordados nacionalmente. Las sucesivas acreditaciones serán resultantes de procesos cíclicos y sostenidos de evaluación institucional, tendientes a otorgar reconocimiento y validez pública a instituciones y a las carreras que en ellas se dicten.

##### *La capacitación docente para la transición*

El programa de capacitación en servicio fue constituido por una serie de circuitos y módulos orientados a satisfacer

las necesidades diversas de los docentes acompañando la aplicación gradual de la Reforma. Cada circuito comprende un conjunto de unidades de aprendizaje. Los docentes son evaluados de manera presencial e individual debiendo acreditar los conocimientos necesarios para enseñar en los niveles correspondientes de acuerdo con los nuevos Contenidos Básicos Comunes.

## **Meta 5**

### **Ampliación de la Cobertura y de la Equidad**

La Ley Federal de Educación amplió el compromiso de la obligatoriedad, estableciendo que ésta se extienda desde el último año del nivel inicial hasta el 9º año de la Educación General Básica. Este compromiso ha llevado a que se encarara durante estos últimos años un importante plan de construcciones y adecuación de la infraestructura existente para dar cabida al crecimiento de la matrícula escolar. Se ha podido registrar una expansión en el Nivel Inicial del 16,6%, en el Nivel Primario del 4,7% (prácticamente el 100 % de cobertura) y en el Nivel Secundario del 24,5% entre 1991 y 1997.

## **Meta 6**

### **Compensar las Diferencias: el Plan Social Educativo**

Se escogió como estrategia para combatir las desigualdades educativas desarrollar un programa de gran alcance (el 25% de la matrícula) para mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje de las poblaciones con mayores necesidades.

Se trató, por un lado, de un conjunto de acciones y de instrumentos orientados al mejoramiento de la enseñanza de Lengua y Matemática. Por otro, de recursos materiales, financieros y asistencia técnica para fortalecer la actividad de los docentes en las escuelas comprendidas en este programa así como mejorar su infraestructura edilicia y de equipamiento.

El seguimiento de los alumnos de estas escuelas a través de evaluaciones sistemáticas pudo mostrar una promisorio tendencia al mejoramiento de sus resultados de aprendizaje.

## **Meta 7**

### **Mejorar las Condiciones de Espacio y Equipar Adecuadamente a las Escuelas**

Una educación de calidad requiere de una infraestructura básica que haga posible una prestación profesional. Esto supone desde la construcción y reparación de los lugares físicos donde se desarrolla la enseñanza hasta el equipamiento de laboratorios y materiales didácticos de apoyo.

#### *Construcciones y Refacciones de Escuelas*

Desde 1993 se han construido más de 1.200.000 m<sup>2</sup> de escuelas, priorizando las salas de jardín de infantes y la sustitución de escuelas precarias, existentes sobre todo en el medio rural.

#### *Equipamiento Informático*

Desde el inicio de la transformación, ha estado presente la necesidad de proveer a todos los servicios del sistema educativo con equipamiento informático que permitiera la modernización de la gestión y de la enseñanza. Se ha realizado una significativa inversión para el equipamiento tecnológico de las escuelas. La meta era que en enero del año 2001 todas las escuelas secundarias del país estuvieran conectadas a Internet.

#### *Materiales Enviados a las Escuelas*

Para acompañar y alentar los procesos de cambio a nivel de la base del sistema educativo, desde 1993 se garantizó la llegada a los 50.000 establecimientos educativos del país, de

publicaciones producidas por el ministerio nacional, como herramientas de trabajo y reflexión para directivos y docentes.

## **Meta 8** **Educación Tecnológica, Educación y Trabajo**

En la nueva propuesta educativa, la Educación Tecnológica se ofrece desde el inicio de la escolaridad hasta el Polimodal. Para responder a este desafío, se ha creado el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) que tiene la función de diseñar las políticas educativas nacionales para la vinculación con el mundo del trabajo.

### *Trayectos Técnico-Profesionales*

Son alternativas de formación profesional de carácter inicial para quienes están cursando o han cursado el Polimodal y realizan una opción vocacional explícita dentro de un área profesional específica. También son alternativas de las comunidades locales o regionales para desarrollar recursos humanos en función de sus proyectos socio-productivos.

### *El Centro Nacional de Educación Tecnológica*

El Centro Nacional de Educación Tecnológica (CENET) tiene como foco y prioridad la instalación de la tecnología como área del currículo y plantea la cuestión de la incorporación de la tecnología en la Argentina a los procesos productivos, a la vida cotidiana y a la educación.

### *Centros Tecnológicos Regionales*

Se crearon, por iniciativa provincial, Centros Tecnológicos en escuelas técnicas de localidades estratégicamente ubicadas en cada provincia, con un modelo organizacional propio y se diseñaron programas de asistencia técnica, capacitación y financiamiento.

### *Instalación de Unidades de Cultura Tecnológica en las Escuelas*

Ya se han instalado 118 unidades en todo el país desde donde se están capacitando docentes en tecnología para su enseñanza en las escuelas básicas.

## **Meta 9** **Producir Información para la Toma de Decisiones: Censo Docente, Estadísticas Regulares, Sistema Nacional de Evaluación**

### *El Sistema de Información*

Como parte de un nuevo modelo de gestión pública se mejoraron y se crearon procedimientos adecuados para generar y analizar la información. Se iniciaron acciones para hacer realidad una gestión basada en la información para la toma de decisiones.

### *El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación*

El Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad produce información periódica, válida y confiable, sobre qué y cuánto aprende el alumno durante su permanencia en el sistema educativo y acerca de cuáles son los factores asociados con ese aprendizaje. Esta información constituye un elemento de retroalimentación para la conducción docente de las instituciones sobre sus logros y deficiencias.

### *Censo Nacional de Finalización de la Educación Secundaria*

La política que subyace a las evaluaciones censales es instalar en el país en un mediano plazo (cinco años) una prueba de validación académica del nivel Polimodal cuando éste se encuentre totalmente implantado.

## **Meta 10**

### **Mejorar la Administración del Sector**

El Ministerio Nacional desarrolló un programa de asistencia a las administraciones provinciales para operar reformas de orden administrativo que racionalicen el uso de sus recursos y mejore la disponibilidad y el procesamiento de información para la toma de decisiones.

### *Programa de Reforma de la Gestión Administrativa*

El Programa avanzó en la reforma administrativa de la gestión a través de la implantación de un nuevo Modelo de Gestión que busca mejorar tanto las tareas de apoyo a la actividad docente, como el empleo de los recursos humanos, materiales y financieros. Se encuentra en operación en 13 de las 24 provincias y está financiado con recursos del Banco Mundial.

## **EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR**

### **El Efecto de la Convertibilidad: Crecimiento de la Inversión en Educación**

Entre 1992 y 1997, el gasto consolidado en Educación (Nación, Provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) se incrementó en un 49%, como producto de la aplicación de políticas públicas intensivas en el sector y de acciones concertadas entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Los recursos nacionales se destinaron a aspectos fundamentales para la transformación educativa, como son el desarrollo de los contenidos básicos comunes, la capacitación docente, la formación docente continua, el diseño de la estructura de la Educación General Básica y la Educación Polimodal, el equipamiento de las escuelas y la ampliación de la infraestructura edilicia. Se financió la creación y el desarrollo del sistema de evaluación, la cooperación y asistencia técnica para la concreción de innovaciones educativas y el fortalecimiento institucional. Las acciones se organizaron respetando criterios de equidad, fundados en la igualdad de oportunidades y en la implementación de acciones compensatorias.

Entre 1992 y 1996 el porcentaje de participación del gasto educativo, sin incluir los gastos en ciencia y tecnología, en el total del gasto público pasó del 11% al 13,4% y la participación del mismo en el PBI se incrementó del 3,2% al 3,5%. La participación del gasto provincial en educación en el gasto público total de las provincias se incrementó en el mismo período de un 25% a un 28%. El gasto del Gobierno Nacional en Educación avanzó de 1.362 a más de U\$S 2.500 millones.

### **El Esfuerzo de la Nación y de las Provincias**

En la Argentina el gasto educativo se ha incrementado en el período 1992-1997 en casi U\$S 4.000 millones, alcanzando una inversión total en educación de U\$S 11.246 millones, que representan en la actualidad un 3,5% del Producto Bruto Interno. Esta cifra se alcanza a través del crecimiento continuo del presupuesto del Ministerio Nacional, mientras que se observa un comportamiento desigual del gasto provincial que crece en los primeros años de la puesta en marcha de la Ley Federal de Educación; pero que comienza a retroceder desde el año 1995, siendo el esfuerzo de las Provincias en el año 1997 -medido como porcentaje del PBI- similar al del año 1992. Recordemos que en el mismo período se incrementó la matrícula en todos los niveles en cada provincia.

### **Créditos Externos Aplicados a la Transformación Educativa**

En este proceso se han aplicado fondos de créditos externos para el sector, aún cuando su incidencia no es importante, ya que en el período 1995-1999 alcanzó anualmente al 2% en el total del gasto educativo.

El Programa de Reforma e Inversiones en Educación, con financiamiento del BID (PRISE-BID), apoya a los Gobiernos de las Provincias en el mejoramiento de la calidad de la Educación Inicial y de la Educación General Básica y en la Formación Docente y abarca las siguientes áreas: institucional, financiera, recursos humanos docentes, diseño e implementación curricular, e infraestructura y equipamiento.

El Programa de Descentralización de la Educación Secundaria-Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (PRODYMES-BIRF), con financiamiento del Banco Mundial, promueve el proceso de descentralización de la escuela media con inversiones en fortalecimiento institucional de ministerios provinciales y escuelas. El objetivo del Proyecto es contribuir al mejoramiento de la eficiencia y la calidad de los servicios de nivel medio a través de un programa quinquenal de inversiones, destinado al fortalecimiento institucional, el mejoramiento de la calidad de la educación y el mejoramiento de la infraestructura edilicia.

### LOS NUDOS PROBLEMÁTICOS

**Voy a intentar analizar algunos procesos, coyunturas y actores a los que considero se debe prestar especial atención y que necesitan ser analizados en profundidad si queremos avanzar con el proceso de Reforma, si queremos evitar que se generen situaciones que ponen en riesgo las mejores intenciones de muchos en materia de política educativa.**

#### Primer Nudo

El Contexto Ideológicamente Confuso en el que se Dieron las Leyes Marco de la Reforma Educativa: Mientras la Ley Federal de Educación Definía el Rol del Estado como Garante de la Educación, en tanto Bien Público, el Proceso de Privatización que se Producía en otras Áreas Aparentaba Señalar una Dirección Inversa

**Los primeros años de la década se ocuparon, en consensuar las Leyes Marco de la Reforma Educativa y la Ley Federal de Educación. El debate de estas leyes coincidió con las discusiones y reformas que**

convulsionaron la vida política y la vida cotidiana de los argentinos. En efecto, a principios de los noventa se redefinen las funciones del Estado de cara al nuevo escenario económico y social que vivíamos como país. El rol del Estado como empresario, encargado del manejo de grandes empresas públicas en el área de los servicios básicos y de sectores que habían sido considerados “estratégicos” para el desarrollo de la industria nacional, es puesto en cuestión a través de un acelerado proceso de privatizaciones. Este proceso generó un clima de conflicto y debate social en el que el descrédito de los servicios que brindaban las empresas que se privatizaban se mezclaba con las denuncias acerca de la retirada del Estado de su responsabilidad respecto de la gestión de los bienes públicos. Este debate se extendió desde esos sectores al área educativa.

A ello contribuyeron las concepciones que sostenían algunos miembros del Ministerio de Economía y la actividad de centros de investigación económica cercanos al mismo que, en efecto, soñaban con dejar a cargo del Estado únicamente los servicios de educación básica para los sectores populares mientras se pensaba en un financiamiento por lo menos compartido entre el Estado y los “usuarios” el resto de los servicios.

En ese clima, acordar la Ley Federal no fue cosa fácil. Cien mil personas manifestaban en las puertas del Congreso en defensa de la escuela pública y en contra del proyecto del Poder Ejecutivo. Dentro del Congreso, se estaba lejos de privatizar la educación. Los proyectos de los diferentes bloques políticos, incluidos los del partido Justicialista gobernante (que se oponían al proyecto enviado por su propio gobierno) no dejaban ninguna duda sobre el rol del Estado como garante de la educación, contraponiéndolo al rol definido en torno al principio de subsidiaridad que había signado su actividad durante los años de dictadura.

Más aún, con la sanción de la Ley Federal de Educación, se inauguraba en la Argentina democrática una política educativa y un modelo de gestión que permitía asegurar un proyecto educativo de alcance nacional, respetando la diversidad provincial y promoviendo la atención local de demandas específicas.

Hay que añadir además el carácter ideológico que asumió la discusión pública de estos y otros temas centrales para la agenda del país. Existe una práctica bastante común: muchos debates parten de posiciones ideológicas asumidas *a priori* que pasan por alto la sustancia de los problemas que se tratan. Estos problemas se convierten en una arena de discusión que poco importa en sí misma. Pasa a ser importante la defensa de esas posiciones más que el debate de problemas específicos.

Por otra parte, el gremio docente mayoritario, temeroso de que con la transferencia de los servicios se debilitara su poder sindical -organizado hasta entonces fundamentalmente sobre la oferta nacional de los servicios educativos-, ubicado en el espacio político de la confrontación sindical más dura y con escasa capacidad de diálogo y voluntad de construcción, inició una dura campaña en contra de la ley. Las falsas afirmaciones en las que basó esta campaña agregaron mucha más confusión. De esta forma, mientras la nueva conducción política del Ministerio de Educación, iniciaba la difusión ampliada de los principios de la transformación, el gremio docente recorría el país con sus temibles premoniciones.

En ese clima, además, históricas escuelas nacionales de nivel secundario -incluidas las tradicionales Normales- sobre las cuales se había asentado la formación de la mayoría de los docentes, eran transferidas a las provincias ante la confusión de éstos últimos. Sentían que pasar a depender de la órbita provincial o municipal (en la ciudad de Buenos Aires) era un descenso en términos de prestigio institucional. No importaba que en ese momento el salario de los docentes nacionales estaba por debajo del de los docentes de cualquiera de las provincias. La transferencia se percibía como una pérdida de *status*.

Si bien la transferencia de las escuelas había sido pedida por todos en el Congreso Pedagógico y pedida también por los gobiernos provinciales, cuando se produjo causó mucha conmoción. Nadie reparaba que en la ley se prescribía que la transferencia a cada provincia debía estar precedida por un “acta acuerdo” entre el gobierno nacional y el gobierno provincial en el que se incluirían todas las previsiones normales a atender, lo que por otra parte fue cumplido.

El contexto en el que se dieron ambas leyes (de transferencia y de educación), fue entonces confuso para la sociedad. Fue confuso por la marca que le imprimió el proceso de privatizaciones y la ausencia de un debate más amplio sobre el rol del Estado y la definición de los bienes públicos. Fue confuso también porque ya aparecían algunas ideas diferentes sobre la educación y el rol del Estado que generaban contradicciones dentro mismo del partido gobernante. No le restó confusión la acción gremial sistemática en contra del proyecto.

Si a este análisis le incorporamos la variable “tiempo” para comparar el proceso argentino de transferencia a estados federales con el de otros países -como, por ejemplo, España que comenzó cinco años antes que Argentina y todavía no lo completó-, podemos acordar que no fueron estas las mejores circunstancias para el nacimiento de una política tan esperada (aunque parezca contradictorio).

#### Segundo Nudo

La Debilidad Técnica, Administrativa y Profesional de las Estructuras de Gestión a Nivel del Gobierno Nacional y Provincial en el Momento de Iniciar los Cambios y el Sostenimiento de la Voluntad Política para Completarlos

La Ley se aprobó por unanimidad en el Senado y por mayoría en Diputados y en el clima descrito comenzó a transitar el ambicioso proyecto de transformación que ella resumía. Un segundo nudo de problemas con el que se encontró el proceso fue la existencia de un Ministerio de Educación absolutamente inadecuado para los roles que debía pasar a desempeñar. La Reforma Educativa no contaba con un instrumento ya construido para implementarla desde el nivel nacional. El propio proceso de Reforma debía ser un proceso de recreación de sus actores. Se trataba de recrear un ministerio con todo lo que ello implica en materia de estructura orgánica, funciones, perfiles profesionales, concursos, transferencia, prescindibilidad o reconversión de personal, reorganización presupuestaria por programas e informatización de todas las áreas.

Se hizo, literalmente, un ministerio nuevo, cambiando cientos de supervisores y profesores por investigadores, especialistas en educación, sociólogos, economistas, antropólogos, filósofos, psicólogos, estadísticos, ingenieros, analistas, economistas, contadores, administradores, especialistas en recursos humanos, abogados laboristas y docentes con experiencia de aula. Se debió formar profesionales para elaborar contenidos, para desarrollar el sistema de evaluación, para producir y elaborar información sobre el sistema -incluidos sus costos de funcionamiento-, para estudiar otras formas de organización del trabajo y de los tiempos escolares.

Pero las mismas funciones necesitaban contrapartida adecuada en cada provincia, por lo que también comenzó a desarrollarse la asistencia y cooperación con los equipos provinciales a los efectos de poder construir una política sustentada en acuerdos federales.

Sin embargo, aún persisten en muchas provincias situaciones de absoluta debilidad para la gestión por la escasez de personal capacitado, insuficiente o nulo soporte tecnológico y desmantelamiento por ajuste de recursos humanos y administrativos. No es éste un problema que no pueda solucionarse. El riesgo está centrado, más bien, en la voluntad política que habrá en adelante para continuar con estos cambios.

Tal vez señalar la debilidad del propio Estado sea redundante a la luz de la situación de crisis profunda en la que se encontraba el sistema educativo recuperada la democracia. Crisis estructural que no se atendió durante la primera etapa de la democracia. Recién en los noventa, lograda la estabilidad económica, se comenzó a reconstruir la capacidad de gestión del Estado, con dispar intensidad y resultados. En el sector educación, el punto de partida fue la construcción de su propia viabilidad técnico política en todos los niveles: nacional, provincial, y en las mismas escuelas. Estos procesos que no son lineales ni simples, todavía están en marcha con diferentes grados de avance.

Pero la Reforma no sólo exige movilizar capacidades de gestión y de producción de políticas. Además exige generar una cultura de discusión y concertación entre actores que han asumido mayores responsabilidades y que provienen de realidades sociales y políticas distintas. La revalorización del papel del Consejo Federal de Educación y el dinamismo que fue asumiendo a lo largo del tiempo a través de un enriquecimiento de su agenda de trabajo con temas y decisiones estratégicas para la nueva configuración del sistema educativo constituye un proceso de lento aprendizaje. También en este nivel, los nuevos actores y las nuevas culturas sólo podrán adquirir solidez con políticas sostenidas que privilegien seriedad y la densidad de los procesos de concertación federal.

Tercer Nudo

Las Necesidades de Financiamiento del Sector Confrontan con un Discurso Neoliberal que Promete Cambios Mágicos por Menos Plata

A pesar de los logros macroeconómicos, nuestro país mantiene –además de deudas sociales importantes- un déficit fiscal que necesita reducir sustancialmente. La solución de este problema no es simple, dado que en la base del déficit se encuentra una cultura evasora y un débil sistema de fiscalización. No un gasto público descontrolado, como opinan algunas voces. Este hecho produce en sí mismo una seria restricción financiera.

Para completar el proceso de Reforma se requiere de un esfuerzo que va más allá de lo realizado hasta el momento. La puesta en marcha a pleno de los distintos componentes del proceso de transformación ya iniciado significa una decisión de las Provincias y de la Nación de erogar un monto cercano a los US\$5.000 millones adicionales, según el siguiente detalle:

El nivel de financiamiento requerido representa un gasto adicional de alrededor del 1,6% del PBI en el período 1998-2000.

Naturalmente, el financiamiento educativo adicional debe surgir de los recursos tributarios globales. Para que ello sea posible, éstos debieran acompañar la expansión económica real. Es de tener en cuenta, sin embargo, que la recaudación impositiva -como porcentaje del PBI- ha bajado un 10,2% solamente entre 1994 y 1997.

En este contexto, ha venido creciendo en nuestro país una corriente de pensamiento de características neoliberales (librecambista en lo internacional y que sacraliza en lo interno al mercado como único mecanismo de asignación de todos los recursos, incluida la educación) que se interesa por primera vez en la educación de gestión estatal. Esta corriente se preocupa por los costos, obviando entre otras cosas la responsabilidad del Estado en igualar las oportunidades educativas para todos los ciudadanos, vivan donde vivan. No discute ni se interesa por los contenidos pedagógicos de esta Reforma ni por las estrategias para construir las posibilidades de desarrollar condiciones adecuadas para la enseñanza en todas las escuelas. Denomina “revolución educativa” a la propuesta de transferir las responsabilidades del Estado a la sociedad por el módico precio que hoy gasta. Esta corriente de pensamiento no es débil, se sostiene en sectores con posibilidad de ocupar espacios importantes de poder, de influir en el mensaje mediático y, sobre todo, de entusiasmar a más de un dirigente político o funcionario, con la promesa velada de liberarlos de tamaña responsabilidad de gestión.

**La primera pregunta a esta línea de pensamiento es por la mayor eficiencia (entendiendo ésta como la relación entre recursos y resultados) que presuponen propia de la educación de gestión privada. A la hora de mirar los resultados que muestran los operativos nacionales de evaluación, vemos que existen buenos y malos resultados tanto en escuelas estatales como en privadas. Comparando el promedio de cada sector, no se manifiestan demasiadas diferencias entre uno y otro, sólo alrededor de un punto en una escala de uno a diez, que se mantiene estacionario desde el inicio de las evaluaciones, en 1993. Sin embargo, si analizamos los recursos financieros de los que ambos disponen, podríamos afirmar que, en muchos casos, aparecen como más eficientes las escuelas de gestión estatal que, con menos recursos financieros por alumno, y haciéndose cargo de toda la diversidad socioeconómica y cultural que asiste a ella, alcanzan prácticamente parecidos resultados.**

**La segunda pregunta a esa visión está orientada a desmitificar la supuesta mayor participación de la comunidad en la vida de las escuelas de gestión privada, dado que aparece muchas veces en el discurso privatista los beneficios que supone la intervención de las familias en la vida escolar cuando la gestión no es estatal. No se puede afirmar que los padres que envían sus hijos a las escuelas de gestión privada sienten que tienen allí un espacio de participación real mayor que el escaso que les brindan las escuelas de gestión estatal. De hecho, las escuelas de gestión privada tienen muchas más posibilidades de decisión a cargo de los propietarios/directores (como el “derecho de admisión” de los alumnos o de permanencia en la escuela, hasta la libertad para resolver su propia planta de docentes), en las cuales existen no pocas arbitrariedades y escasas posibilidades de intervención para las familias. Ciertamente,**

ha sido el Estado, en democracia, el que siempre ha actuado dentro de una lógica de preservación del bien común. Se alienta también, en nombre de la equidad, a que el Estado financie solamente a quienes tienen mayores necesidades económicas, aún en el nivel de educación básica, y que el resto de la población pague los servicios educativos que “elige” El fundamento es fuerte: se pone en duda la capacidad financiera actual y futura del Estado para atender las crecientes necesidades educativas de la población.

El tercer cuestionamiento finalmente apunta a ubicar en el orden público lo que le pertenece a éste. La educación nace del contrato que funda una sociedad. Pertenece al orden público. No se puede cometer el error de reducirla al campo del financiamiento sin correr el riesgo de terminar en fórmulas peligrosas para la organización de la convivencia social. En esa clave debieran analizarse los problemas que el Estado tiene para garantizarla, sus actuales y futuras restricciones financieras. El desafío más difícil que nos plantea una sociedad globalizada es de orden cultural y político. Muestran la mayor productividad en el sentido más amplio de la palabra, las sociedades más equilibradas social y económicamente. En ellas -no casualmente- encontramos también la mayor homogeneidad en términos de calidad en la formación de sus habitantes, lo que precisamente les cuesta no pocos recursos financieros. Ninguno de esos países invierte menos del 6% de su riqueza en educación y en todos ellos es un delito grave de alto costo social, evadir las cargas impositivas.

#### Cuarto Nudo

##### La Política Laboral Docente Está Excluida de los Acuerdos Federales

Una de las debilidades peligrosas de este proceso de transformación es la política salarial -en particular- y laboral -en general- (o la ausencia de ambas) en el sector docente. Los servicios están transferidos en su totalidad a las provincias y la política de recursos humanos es jurisdicción de cada estado federal. De hecho se acepta que los estados federales puedan practicar la política salarial que crean conveniente. También sus propios criterios de evaluación con sistemas de puntaje y valoraciones diferentes (y poco objetivas en general) para iguales actividades. Así, los docentes no solo tienen arbitrarias diferencias salariales en sus básicos entre una y otra provincia, sino que existen problemas de movilidad entre jurisdicciones y entre el sector estatal y el privado.

El régimen laboral, o estatuto, que rige la actividad de los docentes es diferente en cada provincia, pero comparte características básicas: ausencia de incentivos para perfeccionarse o por buen desempeño, falta de una carrera en la que la promoción se defina por méritos laborales y académicos, la antigüedad como único beneficio que se paga de manera desproporcionada, licencias abusivas en comparación con los derechos de otras profesiones, pobres exigencias en el ingreso y difíciles tramitaciones para el egreso en caso de mal desempeño. Si a estas características se agrega que los directores y equipos de conducción tienen en las escuelas escasa o nula autonomía de decisión para elegir y adecuar su equipo de docentes, definir su permanencia, determinar necesidades de capacitación y satisfacerlas, completamos un cuadro de anacronismos y rigideces a esta altura insostenibles.

También la autonomía de cada provincia en materia salarial hace que en algunas de ellas los docentes cobren normalmente cada mes y en otras no. Pueden tener quitas salariales por decreto o leyes de emergencia o cobrar en bonos.

“La carpa blanca”, además del espectacular apoyo mediático, sirvió para activar las lógicas provinciales elementales. Era difícil solucionar un conflicto que había ganado tanta adhesión en la sociedad. La mayor parte

de los gobernadores tenían poca voluntad de hacerse cargo del problema. Mientras tanto el único que concentraba todo el costo político era el gobierno nacional. En la carpa se representaban todas las protestas del país federal. Paradójicamente, a esa altura quien más cumplía con las inversiones acordadas en el Pacto Federal Educativo era el Ministerio Nacional de Educación.

En este contexto, el gobierno nacional planteó la sanción de una ley que creaba un fondo de incentivo para todos los docentes. Si bien en un primer tramo actuaría como aumento masivo de salarios, en un proceso de cinco años y previo acuerdo con cada provincia, promovía otras reformas vinculadas con la gestión del sistema en ellas y con la carrera profesional de los docentes.

Los docentes, en virtud de esa ley, cobraron una parte del aumento, el resto lo cobrarán por otra normativa sancionada por el nuevo gobierno nacional que dejó en el tintero las reformas previstas en la primera.

Este conflicto mostró, en síntesis, la dificultad para avanzar en la Reforma sin una política integral para los docentes: se pretende cambiar su formación inicial, la capacitación, sus condiciones de trabajo, sin atender a los aspectos salariales, a las regulaciones laborales, sin conformar una verdadera carrera profesional que se articule con los cambios que se pretenden dentro de las escuelas.

También mostró la ausencia más notable, dentro de la ley de coparticipación, de definiciones claras que aseguren los recursos financieros para que el funcionamiento del sistema quede preservado de los vaivenes financieros de cada provincia. Un gobierno provincial no tiene la potestad de poner en riesgo un derecho constitucional como el derecho a la educación porque comprometió los fondos de la coparticipación destinados a esos fines. La educación es un bien social y debe ser preservado.

De hecho, este tipo de reforma dentro de la ley de coparticipación, necesaria para garantizar la prestación normal de los servicios educativos, no es de fácil trámite toda vez que pone en tensión esta lógica de orden societal, en sentido amplio, con el interés de cada provincia de disponer libremente de los recursos que recibe. Es oportuno recordar que en promedio el 61% del gasto público provincial es financiado por coparticipación y el resto se financia con recursos provinciales.

## **Quinto Nudo**

### **Entre los Líderes Políticos, Empresariales y Otros Existe Alto Nivel de Adhesión Retórica no Expresada en Compromisos Concretos para la Acción**

Investigaciones realizadas por el Ministerio de Educación durante 1998 entre diferentes categorías de líderes (políticos, empresarios, sindicalistas, periodistas) de orden nacional y provincial, y padres con hijos en la escuela, sobre la educación y la transformación educativa, revela situaciones elocuentes.

Los dirigentes políticos entrevistados, que pertenecían en general a partidos de oposición al gobierno, muestran un buen nivel de adhesión a la necesidad de la transformación educativa en general, pero conciben el problema de los docentes como un problema fundamentalmente político, que debe ser resuelto en términos políticos. No se percibe en ellos la existencia de un conocimiento preciso de los problemas particulares del ejercicio de la docencia. Se apreciaba en ellos un alto nivel de dispersión en los enfoques.

Los empresarios entrevistados postulan un discurso de transformación radical de la gestión educativa y del desempeño docente basado en el modelo de la empresa. Ese discurso está en contra de los conceptos básicos de la cultura docente y no se muestra predispuesto a la negociación y concertación. Piden la eliminación de los estatutos docentes. Identifican una total correspondencia entre producción y educación.

Los dirigentes sindicales docentes en forma antagónica, pero complementaria con el discurso anterior, construyen su identidad y su discurso sobre la base de la resistencia al conflicto y a la defensa del *statu quo*. Tampoco ellos se muestran dispuestos a incorporarse a una tarea de negociaciones y acuerdos. Esta postura no parece contar con la adhesión de la totalidad de los docentes y es probable que si se modifican las condiciones básicas de la situación salarial, los dirigentes sindicales reciban presiones fuertes para el cambio de actitud.

Los padres con hijos en la escuela en Capital y Conurbano, en un 95% está de acuerdo en que se le otorgara un aumento salarial a los docentes. Los padres consideran que para mejorar la calidad de la educación es necesario aumentar los sueldos de los docentes y el presupuesto educativo (36%), por un lado, y elevar el nivel de los docentes (34%), por el otro. En cuanto a lo que la escuela debe enseñar los padres, consideran que debe priorizar la transmisión de conocimientos generales que permitan adaptarse a distintas situaciones de la vida (66%), por encima de que se impartan conocimientos prácticos para el mundo del trabajo (31%).

En términos generales, las entrevistas en distintos ámbitos indica la necesidad de profundizar un trabajo aún más sostenido que esclarezca todos los aspectos del campo de la educación, sus nudos críticos y sus fortalezas, y la prioridad que reviste para el desarrollo personal y social, para sustentar el crecimiento basado en la competitividad y productividad de las personas y la promoción de una sociedad más integrada y justa. Todavía es necesario recorrer un camino importante para lograr consolidar acuerdos básicos en el tejido social y político en torno a la educación. Sin duda un acuerdo sobre las estrategias más adecuadas para avanzar en el proceso de cambio en la educación debe abandonar de partida la pretensión de uniformidad. Sin embargo la identificación común de los problemas y la construcción de núcleos duros socialmente compartidos, que dejen abiertos los necesarios espacios de disenso entre sectores, pero que sean capaces de movilizar en términos reales sus capacidades de acción en torno a la educación, es un proceso todavía germinal en el país.

### **Sexto Nudo**

#### **Al “Estado Mínimo” del Discurso Neoliberal se Opone el “Estado con Recursos Infinitos” de un Autodenominado Progresismo, finalmente Funcional a los Planes Privatistas**

Entre las visiones que se movilizan para referirse a los cambios educativos que se vienen instrumentando, además de la concepción “neoliberal” que afirma que el Estado destina suficientes discursos a la educación pero que los administra mal y promueve por consiguiente distintas estrategias de privatización, está la visión de quienes, en nombre de un supuesto progresismo, banalizan las acciones que se desarrollan en cualquier ámbito de la educación acusándolas de “avances de las ideologías neoconservadoras promovidas por los organismos internacionales de financiamiento”. Para esta visión, hablar de eficiencia y de evaluación externa de los resultados de aprendizaje de cada escuela significa introducir en ella una cultura empresaria contraria al ideario educativo. No se reconoce como tal el valor de capacitar a los docentes, cambiar los contenidos de la enseñanza, invertir en infraestructura, mejorar las condiciones de la administración, construir sistemas de información o de evaluación de resultados, tal como el Estado viene realizando en todo este período. Ni una ni otra visión aportan a la solución de los problemas que debemos enfrentar. Ambas son, sobre todo, posiciones ideológicas que se cierran en su propia percepción de la realidad.

### **REFLEXIÓN FINAL**

He intentado presentar en estas páginas algunos elementos de contexto y algunas de las características más salientes del proceso de Reforma Educativa que comenzó a gestarse con la recuperación de la democracia y que asumió un fuerte impulso desde comienzos de la década de los 90. También he intentado identificar lo que considero algunos de los principales nudos problemáticos que enfrenta el proceso puesto en marcha. No he asumido la posición del analista que observa acontecimientos sino la de un participante comprometido fuertemente en una experiencia todavía abierta a evolucionar. Espero continuar ampliando mi capacidad de reflexión sobre ella y enriquecerla con marcos teóricos más elaborados que me permitan comprenderla y explicarla con mayor profundidad.

Mi punto de partida sigue siendo un manojito de convicciones que se han fortalecido en este recorrido de la realidad educativa de mi país durante estos largos años. Ellas tienen que ver con la ratificación de que la educación sólo tiene la potencialidad del cambio a condición de que el Estado asuma un rol muy activo en ella. Eso sí, un Estado inteligente, ágil y promotor. Es claro que no es él el único actor de estos procesos, pero es él

quien debe ejercer el liderazgo y asegurar las mejores condiciones para que las energías de la sociedad puedan desplegarse en escenarios de cooperación.

La educación, la escuela, se han convertido en un terreno de discusión ya ineludible para los argentinos. Ella no se desarrolla ni vive en una burbuja. Pertenece a la sociedad y expresa lo bueno y lo malo de ella. No habrá un servicio educativo de calidad y equitativo en una sociedad que no resuelva las precondiciones básicas de la justicia distributiva. Más allá de este límite los actores que intervienen directamente en el proceso educativo tienen la responsabilidad de mejorar la eficiencia de la gestión, la efectividad del gasto y la calidad de los servicios.

El camino es estrecho, sin duda. Faltan todavía consensos básicos, sobre todo entre quienes tienen la posibilidad de influir en la conformación de las políticas, en el discurso público y en las actitudes de la población. Para reafirmar la ausencia de cierto punto de partida compartido como sería por ejemplo nada menos que el rol real del Estado en el desarrollo de la educación, señalemos que tanto durante el gobierno Justicialista de esta década que terminó como en el actual gobierno de la Alianza podrían configurarse políticas absolutamente contradictorias respecto a este tema según la persona que asuma la conducción del sector y la línea de pensamiento y de intereses que ella represente.

Tal vez, la dificultad para construir ese punto de partida básico esté relacionada con el hecho de que, en el caso particular de la educación, debiera éste comenzar con preguntas tan elementales como: ¿quiénes somos y cómo vivimos?, ¿quiénes queremos ser y cómo queremos vivir?.

## ACUERDOS Y CONFLICTOS EN LA REFORMA EDUCACIONAL CHILENA

SERGIO MOLINA\*

Para comenzar, quisiera decir, dos palabras muy generales sobre la educación chilena.

En primer lugar, desde hace ya muchos años, en el sistema educacional chileno existe una subvención pagada por el Estado -muy próxima a lo que se llama subsidio a la demanda- a los establecimientos privados o públicos –estos últimos, actualmente municipales-, de acuerdo con la asistencia media de los alumnos, sin ninguna discriminación entre unos y otros. Esto hace que el sistema sea muy abierto.

En segundo lugar, dentro del sistema escolar chileno, aproximadamente el 90% es gratuito y el 10% es pagado, hablando en cifras redondas. Dentro del sector gratuito, entre 55% y 60% hoy día es municipal -antes era del Estado-; el resto, es privado subvencionado. La educación privada subvencionada se instituyó en el Gobierno Militar, con el término de la educación pública del Estado y la transferencia de la responsabilidad a las municipalidades, y ha tenido un gran crecimiento en los últimos 10 ó 15 años.

Quiero concentrarme en los temas importantes y conflictivos que me correspondió enfrentar, en mi calidad de Ministro de Educación.

### El Problema del Acuerdo

Un acuerdo nacional amplio, a nivel de sociedad, es un respaldo muy necesario para realizar una reforma educacional -que es siempre muy compleja, difícil, conflictiva y de lenta realización-. Sólo así se puede lograr continuidad en las políticas, la cual es condición imprescindible del éxito de la reforma. Sólo para fines ilustrativos, quisiera contar en breves palabras en qué consistieron los acuerdos en que me correspondió participar.

El primer acuerdo que me tocó llevar adelante - en un período récord de cuatro días, después de unos cuatro meses de conflicto -, fue con los profesores, con quienes llegamos a un acuerdo por dos años.

El segundo, se produjo tan pronto llegué al Ministerio, como resultado del trabajo de una comisión de carácter nacional, en la que tuvieron participación técnicos de distintas tendencias, que originó un informe técnico -a mi juicio, de alta calidad- que, al mismo tiempo, era una orientación al sentido que debía tener la Reforma.

Luego, el acuerdo sobre el Informe de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, que no era de naturaleza técnica, sino institucional; es decir, había representantes del parlamento, de universidades, de la educación privada subvencionada, de los colegios particulares pagados, de las municipalidades. La Comisión hizo

---

\* Ministro de Educación de Chile entre 1990 y 1994.

suyo el Informe Técnico, lo cual daba respaldo institucional a la propuesta técnica, e introdujo recomendaciones adicionales.

Finalmente, el cuarto acuerdo se produjo al nivel del Congreso. Los parlamentarios de oposición plantearon que ellos no querían aprobar parcialidades, sino aprobar políticas en un contexto general y, dentro de ese marco, ubicar las leyes o proyectos que el ejecutivo enviara. Eso implicó una discusión con todos los partidos políticos, que terminó en un acuerdo en torno a las propuestas de las reformas.

En consecuencia: acuerdo técnico, acuerdo con el magisterio, acuerdo institucional y acuerdo parlamentario.

Creo que esa es una de las fortalezas de la política educacional en Chile: que se convirtió en una política de Estado, lo cual significa que no es posible hacer modificaciones trascendentales, sino sólo pequeños cambios de énfasis o métodos, a un proceso en marcha que no tiene retorno. Y no tiene retorno porque el país entero, de alguna manera, se matriculó en ese proceso.

## El Conflicto

Todos los acuerdos alcanzados en relación con la Reforma no garantizan la ausencia de dificultades en el camino.

Durante mi gestión, existieron dificultades con los distintos sectores: uno con la oposición (con la cual había un acuerdo firmado); otro con los profesores (con quienes también habían acuerdos firmados); con la administración del propio gobierno; con los medios de comunicación; finalmente, el conflicto con la agenda de trabajo. Los presento brevemente, en forma casi esquemática y telegráfica, porque cada uno de estos aspectos podría ser tema de una conversación larga y rica.

El primer conflicto fue con la oposición. Ocurrió que, aunque estaban de acuerdo con la Reforma, fueron impacientes: "no se ven resultados"; "la escuela no ha cambiado", etc. Entre el acuerdo y el cambio, hay un tiempo y ese tiempo es conflictivo, porque lo que se acordó hoy, no se ve de inmediato, sino en un tiempo relativamente largo. El conflicto se desata al no poder ver los acuerdos traducidos en hechos concretos en plazos cortos.

Además, con la oposición particularmente, se crearon fricciones sobre la descentralización y autonomía de los establecimientos educacionales. La educación chilena se había descentralizado desde el punto de vista de transferirla del Estado a las municipalidades, proceso nunca bien digerido y siempre conflictivo: en primer lugar, porque las municipalidades no eran entidades o instituciones que estuvieran capacitadas para desempeñar la función educacional en el momento que ésta se les transfirió; en segundo lugar, porque la subvención a la educación fue decreciendo sostenidamente y en gran proporción entre los años 1982 y 1990. Hasta el día de hoy, muchas municipalidades siguen considerando que les han transferido un problema que les demanda recursos propios, porque la educación no se financia con los recursos que el Estado les transfiere para esos propósitos. Por otra

parte se argumenta, y no sin razón, que no basta transferir responsabilidad a las Municipalidades, sino que es necesario que estas transfiera también mayor autonomía a las escuelas y a los liceos.

En lo relativo a la autonomía -ya no sólo de las municipalidades sostenedoras de las escuelas sino de las escuelas mismas respecto de la municipalidad (esta era la ideología de la oposición más liberal: ejercitar a nivel de la escuela)- ocurren dos cosas. La primera es que las municipalidades son muy heterogéneas, desde el punto de vista de sus competencias, recursos, capacidad, etc.; y mucho más lo son las escuelas, de tal manera que transferir autonomía hasta el nivel de las escuelas era un proceso muy difícil, por capacidad administrativa y de gestión. La segunda es que muchas de las autoridades de los establecimientos educacionales, especialmente sus directores, no querían recibir responsabilidades mayores; les era más fácil depender de otra autoridad y no ser directamente responsable, aunque de este modo la gestión era muchísimo más ineficiente. Este es un punto crítico: existe la necesidad delegar en forma gradual y creciente, pero dotando de las competencias y capacidades para que esto se pueda realizar hasta el nivel de la escuela. A pesar de que las municipalidades son las empleadoras de los profesores (aproximadamente del 60% del total de profesores del país), ellas no discuten las remuneraciones con los profesores, sino que las remuneraciones son discutidas a nivel nacional; el vínculo entre el magisterio a nivel nacional y el ministerio de educación nunca se ha cortado completamente, nunca ha habido una descentralización verdadera.

Así, surge el segundo conflicto: el conflicto con los profesores. Éstos, desde que cambió su condición de Profesor de Estado a Profesor Municipal, sintieron que había bajado su jerarquía; además, bajaron sus remuneraciones sustancialmente hasta 1990 (desde cuando se empiezan a recuperar gradualmente). De tal modo, sintieron que habían bajado de categoría, que habían perdido *status*. También consideraron que la familia muchas veces se desvinculaba de sus hijos, olvidándose de su propia responsabilidad educativa. Y, además, consideraron que los estudiantes de hoy día habían perdido la disciplina que caracterizó a los estudiantes del pasado. Todo esto redundaba en una muy baja autoestima del magisterio para desempeñar un función tan importante como la suya.

Junto a lo anterior, los profesores se quejaban de su baja participación en el proceso de Reforma. Es preciso establecer que la participación supone que hay alguien que tiene la responsabilidad de decidir, oyendo, escuchando; pero no es cogobierno. Es imposible que todos participen; las discusiones sobre la política educacional al nivel nacional se realiza con una representación -el Colegio de Profesores-, pero no con todos los profesores de todas las escuelas, sin perjuicio que ellos también tienen sus instancias de participación al nivel local y regional. Al no sentirse identificados, no asumen el papel de líderes de la Reforma, sino muchas veces son oponentes, lo cual es inconveniente, pues son precisamente los profesores quienes están encargados de llevar la Reforma al lugar donde ésta se materializa: el aula.

El otro problema es el conflicto de los profesores con la autoridad del Ministerio de Educación, que se genera principalmente en la discusión de las remuneraciones. Cada vez que existe algún problema a nivel municipal que no tiene solución, el problema llega al Ministerio. En verdad, nunca se ha cortado el cordón umbilical entre los profesores y el Ministerio, tal que éste es siempre la última instancia de resolución de los problemas y, por tanto, conflictos de carácter local tienden a convertirse en nacional.

Podría extenderme sobre los problemas que surgen entre la autoridad educacional y el magisterio, pero lo esencial es su incorporación y su participación a fin de que realmente consideren que son los grandes actores, que ésta es una oportunidad histórica para ellos: ser protagonistas de la Reforma.

Hay también problemas al interior de la administración. Primero, en el Ministerio de Educación, se creó un programa *ad hoc* para el mejoramiento de la equidad y la calidad de la educación, conocido como MECE (Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación). Esta organización no formaba parte de la institucionalidad del Ministerio de Educación, por lo cual dio origen a un conflicto entre tradición y cambio. Personalmente, sin tener nada más que respeto y mucha admiración por lo que hacen los profesores, creo que nunca se habría hecho la Reforma Educacional si se hubiera asignado la responsabilidad solamente a los profesores. A la base de este conflicto se encontraba una tensión entre rutina e innovación. No es que los profesores no quisieran cambiar; les cuesta más cambiar, son tradicionales y lo son también en el aula, porque cambiar la rutina de educación es un esfuerzo muy grande, y los profesores están sometidos hoy día a un tremendo esfuerzo de cambiar sus rutinas en cuanto a qué enseñar, cómo enseñan, con qué instrumento enseñar, etc. Esto plantea a su vez el problema de la velocidad del cambio: aquí hay tres velocidades: la de la concepción, la velocidad del diseño y la de la puesta en marcha. Son velocidades distintas, y esto a veces se vuelve conflictivo.

Otro problema que se enfrenta en el Ministerio de Educación es la resistencia del centro a transferir funciones, porque es pérdida de poder. Como pretexto para no hacer la transferencia de poder, se argumenta que en la periferia no están capacitados. Esto constituye una dificultad de la descentralización. Los problemas con las municipalidades provienen, fundamentalmente de esta situación forzada donde hay escasez de recursos y falta de capacitación.

A nivel de gobierno, el aliado estratégico del Ministro de Educación, debe ser el Ministro de Hacienda. Sin esta alianza, hay muy poco margen de acción; el Ministro de Hacienda tiene mucha influencia sobre lo que puede hacer el de Educación. Yo tenía una ventaja: había sido Director de Presupuesto y Ministro de Hacienda; esto daba cierta confianza a Hacienda en que yo, como Ministro de Educación, no iba a hacer locuras financieras. Un hecho específico muy notable fue que quien anunció las metas educacionales desde el punto de vista financiero fue el

Ministro de Hacienda. Esta alianza es indispensable; de otra manera el conflicto es inminente y, ciertamente, el Ministro de Educación es más débil que el Ministro de Hacienda. Si no se cuenta con su respaldo y con su compromiso prioritario con la educación -expresados, concretamente, en el presupuesto- no hay posibilidad de llevar adelante la Reforma, ya que ésta es inevitablemente costosa.

El tercer conflicto fue con los medios de comunicación. Quiero decir que quedé muy defraudado, frustrado e incómodo con ellos, que se mostraron extremadamente negativos en relación con un proceso tan importante como es el de la Reforma Educacional. Me fue muy difícil que dieran a conocer una buena noticia educacional y era extremadamente fácil que publicaran las malas noticias que ocurrían en la educación en Chile, las cuales ocurren siempre.

Finalmente, la lucha del Ministro de Educación contra la agenda. El Ministro de Educación, tiene una agenda extremadamente difícil de manejar y por lo tanto requiere organizar muy bien sus tiempos, o si no, se va a ver absorbido por una variedad de demandas que no le permitirán cumplir con sus compromisos esenciales.

Una agenda recargada, conflictos variados, poca ayuda de los medios, impacencias generalizadas, contradicciones entre la tradición y el cambio, son algunas de las características de la vida de un Ministro de Educación. Probablemente ahí está la razón que explique su corta duración en sus cargos.

# La Reforma Educativa Colombiana: Toma de Decisiones y Procesos de Negociación

JAIME NIÑO\*

Los fundamentos jurídico políticos de la Reforma Educativa Colombiana están en la Constitución de 1991. Su concepción, formulación, implementación, de todos modos, es fruto de procesos muy complejos, asincrónicos, de muy diversa intensidad, profundidad y amplitud. Como dice José Rivero en su reciente obra *Educación y Exclusión en América Latina. Reformas en tiempo de Globalización*, refiriéndose a la experiencia colombiana "una de las diferencias centrales del proceso de cambio educativo colombiano, respecto a otras latinoamericanas, es la activa presencia y participación en él de la sociedad".

En la Constitución de 1991, Colombia, dio el paso de un Estado de Derecho de fundamentación liberal, a un Estado Social de Derechos, en la perspectiva de una democracia más plena. Hicimos la transición de un Estado centralista, con una democracia representativa en el ejercicio del poder a un Estado descentralista con una democracia más participativa. Descentralización y participación ciudadana constituyen los ejes de la reforma del Estado colombiano, en la cual se distribuyó el poder entre la Nación, los departamentos y los municipios, así como entre la propia población. De lo que se trataba, en palabras de un ilustre dirigente, era de "devolverle el Estado a las regiones y localidades, para que éstas, a su turno, se lo devolvieran a las comunidades y a los ciudadanos".

Ahora bien, este proceso de hondo calado democrático y el profundo contenido social de la nueva carta política, fue fruto del poder constituyente primario, de una Asamblea Nacional Constituyente, que se convoca como resultado de un conjunto de procesos que se agudizan en la Nación colombiana durante la década de los 80: movilizaciones y paros cívicos (más de 300) en los municipios y provincias colombianas en demanda de servicios públicos –agua, energía, vías, salud, educación, etc.-; crisis fiscal de la Nación que obliga a reformas fiscales municipales y departamentales para atender las demandas sociales; reforma política que introdujo la elección popular de Alcaldes -1988- para recoger las aspiraciones de mayor autonomía, participación y nuevos liderazgos de las comunidades locales; pérdida de la legitimidad de las instituciones por la crisis socio-política, pero, sobre todo, por la penetración del narcotráfico y la intensificación de su guerra contra el Estado (Asesinatos de Jaime Pardo Leal y de la dirigencia nacional de la Unión Patriótica –UP- y de los candidatos presidenciales Jaime Jaramillo Ossa de la UP, Luis Carlos Galán del Nuevo Liberalismo y Carlos Pizarro León Gómez del M-19 recién incorporado), la concreción de los acuerdos de paz, la reinserción a la vida civil y

---

\* Ministro de Educación de Colombia entre 1996 y 1998.

política del M-19 y el EPL y la intensificación del debate académico, ideológico y político en los partidos, universidades y medios de comunicación sobre descentralización y participación ciudadana.

La Asamblea se eligió por voto directo de la ciudadanía. Su composición reflejaba no sólo los intereses del Establecimiento -representados por los miembros electos de los partidos tradicionales, liberal y conservador-, sino de otras fuerzas políticas, sociales y regionales, expresados por los voceros de los movimientos armados M-19 y EPL -con los cuales se había llegado a acuerdos de paz- y por los representantes de comunidades étnicas indígenas y afrocolombianas, grupos cristianos distintos de la Iglesia Católica y sectores políticos, académicos e intelectuales independientes. Es importante considerar que la Asamblea Nacional Constituyente estuvo integrada por dos ex presidentes de la Federación Colombiana de Educadores -FECODE- por y dos ex Ministros de Educación, los cuales jugaron un rol importante durante su gestión.

Esta Asamblea tuvo plenos poderes para adoptar la nueva Constitución. En ella se establece por primera vez en nuestro país la educación como un derecho fundamental de todos los colombianos, es decir es un derecho que es inherente a la condición de la persona humana, inalienable, preeminente frente a otros derechos; se define la educación como un servicio público esencial, inherente a la función social del Estado. Asigna la responsabilidad por la educación al Estado, a la sociedad y a la familia; consagra la participación de la comunidad educativa en la dirección de todos los centros de enseñanza; asignó la dirección, administración y financiación de la educación no sólo a la nación sino también a las entidades territoriales -departamentos y municipios-; e instituyó la autonomía universitaria.

Los mandatos constitucionales son desarrollados por la Ley General de Educación (ley 115 de 1994), que, a su vez, resulta de un proceso amplio de concertación en el país que tiene lugar entre 1992 y 1994, en el cual participan educadores públicos y privados, directivos de centros de enseñanza, dirigentes gremiales de la educación privada, la Iglesia Católica y otras confesiones cristianas y grupos étnicos, sobre la base de la propuesta presentada por el Ministerio de Educación, el cual previamente había trabajado con FECODE en el acuerdo y estructuración del Proyecto.

La Reforma Educativa colombiana define la institución de educación -la escuela, en sentido general- como eje de la organización escolar, porque es el espacio en el cual se realiza la práctica pedagógica, en el cual la acción educativa está organizada sobre una relación fundamental: la relación maestro-alumno. Define al estudiante como centro del proceso educativo y la enseñanza como la razón de ser de la escuela y la función por antonomasia del maestro. Desarrolla también el concepto de comunidad educativa en cada institución, la obligatoriedad del proyecto educativo institucional como responsabilidad de la comunidad educativa y el gobierno escolar democrático.

La Reforma colombiana tiene una concepción orgánica de construcción colectiva de comunidad y de proyecto educativo institucional como instrumento transformador, no sólo de la práctica escolar, sino también de la pedagógica. El proyecto educativo institucional tiene una institucionalidad constituida por el consejo directivo, en el cual participa la comunidad educativa, el consejo de padres, el consejo académico integrado por los educadores, el consejo estudiantil y el personero estudiantil como vocero y defensor de los derechos y promotor de las obligaciones de los estudiantes. Esta visión de la institución escolar, como comunidad democráticamente organizada, que hace definiciones esenciales en la vida de la institución educativa e incide en su entorno, es esencial en la Reforma Educativa de Colombia.

En la práctica, la ejecución de la reforma se inicia a finales del 1994. FECODE realiza un nuevo Congreso Pedagógico Nacional para profundizar sobre los contenidos de la reforma y para discutir su aplicación. Hay concertación con el gobierno nacional de ese momento, como lo había habido con el gobierno nacional anterior, en torno a dichos aspectos. Se inicia entonces, con el nuevo gobierno en 1994, la ejecución de la Reforma Educativa, de la Ley general de Educación.

La implementación de la reforma entre, 1994 y 1998, ha tenido como aliados fundamentales a los educadores públicos a través de su organización gremial FECODE y a los educadores privados en los centros de enseñanza; a los directivos docentes en la educación pública; a los dirigentes institucionales y gremiales de la

educación privada y, aunque en menor proporción, a las autoridades locales y regionales. Los Gobiernos Escolares Democráticos en cada institución de enseñanza, las comunidades educativas movilizadas por los Proyectos Educativos Institucionales, las Juntas Municipales y Departamentos de Educación, los Foros Educativos Municipales, Departamentales y Nacionales y los procesos de organización de padres de familia y de estudiantes en todo el país se vienen convirtiendo en espacios decisivos de participación ciudadana y de construcción de sociedad civil en torno a la educación.

Para finalizar, quisiera señalar que la Reforma colombiana es ambiciosa, que efectivamente hay una enorme distancia y hay velocidades bien diferentes entre su concepción y su ejecución. Sin lugar a dudas, los protagonistas del cambio educativo y de la reforma educativa -no sólo en el nivel de la educación pública, sino también en el de la educación privada- han sido los educadores. Un empeño nuestro fundamental fue impulsar los procesos de organización y participación de los padres de familia y de los estudiantes. Para nosotros fue muy difícil lograr mayor participación de otros sectores fundamentales de la sociedad -por ejemplo, de los empresarios-. Igualmente, nos quedó una enorme frustración con los medios de comunicación.

Hay un aspecto de la reforma que ha sido muy complejo, pero que igualmente ha tenido como característica la búsqueda de concertación y acuerdo entre el gobierno nacional y el congreso y los educadores. El proceso de descentralización en el país, regulado por la Ley 60, lamentablemente se concibió desde el punto de vista técnico, con bastantes deficiencias y desde el punto de vista político, entrañó muchas concesiones a los sectores dirigentes locales y regionales, en el sentido, por ejemplo, de no definir con claridad, las competencias del nivel municipal departamental y nacional, de crear condiciones más para una concurrencia y una coordinación que para una subsidiariedad entre niveles del Estado. También cometió el gravísimo error de no haber sido claro en los mecanismos de asignación de los recursos del situado fiscal, con los que se paga la nómina de maestros y de las transferencias municipales o participación en los ingresos corrientes de la Nación.

En los últimos años, viene ganando un peso inmenso el tema fiscal o la crisis fiscal de la Nación, por los problemas graves de orden público y porque, de alguna manera, en estos contextos, cobra mucha fuerza y se impone la lógica fiscalista y administrativa frente a la lógica educativa. En mi experiencia como Ministro de Educación, no fueron pocas las dificultades por esta razón, al interior del gobierno, entre el Ministerio de Educación, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, porque muchas veces se dan duplicidades en las intervenciones de Hacienda, Planeación, con relación al Ministerio de Educación y en no pocas ocasiones esto incide en una tarea mucho más eficaz y en una intervención más vigorosa de la Nación con respecto a los niveles municipales y departamentales.

# LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN COSTA RICA DURANTE EL ÚLTIMO TERCIO DEL SIGLO XX

**ZAIDA SÁNCHEZ\***

## INTRODUCCIÓN

La educación como base fundamental para el desarrollo general de la sociedad costarricense, fue concebida desde los primeros años de vida independiente por sus gobernantes, quienes fueron visionarios al integrar la educación dentro de una sociedad sólidamente democrática, interacción que se ha mantenido a través del tiempo.

El desenvolvimiento de la educación en un ambiente democrático de libertad, participación y paz, ha facilitado el impulso de diferentes reformas tendentes al mejoramiento de la calidad del servicio, pues la abolición del ejército abrió el camino para una mayor inversión en educación y salud.

A partir de los años 50 se inician procesos de expansión, cambio curricular y reformas educativas de la educación. En esta oportunidad, se han tomado como base los últimos 30 años del siglo XX, pues los cambios propuestos han tenido un fin común: el mejoramiento de la calidad del servicio educativo. Durante este período han surgido, reformas generales o sólo de corte técnico o administrativo, que han estado ligadas a los nueve cambios de gobierno que se han dado en Costa Rica.

## DESARROLLO

Las diferentes transformaciones suscitadas en la educación costarricense hacia la búsqueda de una educación de calidad se presentan a continuación, en orden cronológico a partir de 1970.

Plan Nacional de Desarrollo Educativo

En Costa Rica, a partir de la década del 70, se puso en marcha una reforma total de la educación, cuyas políticas y estrategias se orientaron hacia un cambio estructural, curricular y administrativo del sistema. El Plan Nacional de Desarrollo Educativo, impulsó una reforma integral la cual buscaba:

- Elevar el nivel de educación promedio de la población, especialmente en las regiones menos favorecidas.
- Modernizar el sistema educativo.

---

\* Vice Ministro de Educación, Costa Rica.

- **Mantener el peso porcentual de presupuesto para educación.**

**Los resultados no han sido óptimos pero sí positivos, porque le permitieron al pueblo costarricense un sistema de vida menos injusto y con mayores posibilidades de movilidad social.**

Período 1976-1980

**Durante este lapso la principal reforma se dio en la propuesta de Educación de Adultos para una participación activa de las comunidades.**

**La educación profesional y comunitaria se desarrolla en los Institutos Profesionales de Educación Comunitaria (IPEC) y en los Centros de Capacitación Comunitaria (CCC) adscritos a IPEC.**

**Los IPEC son instituciones que ofrecen educación integral a la población adulta de ambos sexos desde 14 los años. Brinda oportunidades educativas diversas: educación formal, no formal, abierta, cursos libres, educación técnica y comunitaria, educación prevocacional.**

La Regionalización del Sistema Educativo

**La regionalización del sistema educativo costarricense se fundamentó en la interrelación entre educación y progreso, así como en los problemas educativos dentro del contexto y la interrelación educación y políticas.**

La Desconcentración de la Educación

**En 1980 bajo la influencia de los procesos de descentralización de los sistemas educativos, se llevó a cabo un proceso de desconcentración funcional, de tal manera que el nivel central mantenía la capacidad de decisión, delegando algunas funciones administrativas y técnicas.**

**Se fomenta a través de la descentralización la autonomía de la institución educativa, entendida como la competencia para definir las políticas internas que orientan y desarrollan, acciones a partir del Proyecto Educativo Institucional y la reorientación metodológica en torno a prácticas docentes.**

**La descentralización abre espacios de participación de la comunidad en la toma de decisiones alrededor de los aspectos que son de su competencia.**

**La regionalización respondió las necesidades de desarrollo social, económico y cultural del país y se enmarcó dentro de un proceso de desconcentración de funciones técnicas y administrativas.**

**Durante el período en que se implementó la Regionalización Educativa en Costa Rica (década del 80) queda demostrado que ha existido conciencia de encauzar la gestión educativa hacia un sistema regionalizado y desconcentrado que atienda las necesidades, aspiraciones e intereses de las áreas desfavorecidas.**

El mejoramiento de la calidad de la educación

**La calidad de la educación busca la articulación del conocimiento universal con el contexto local para dar respuesta a las necesidades del entorno socioeconómico y cultural, e innovar para lograr mejores procesos de aprendizaje y orientar nuevas formas de educación y formación que tengan que ver con el desarrollo de competencias, destrezas y habilidades requeridas para las circunstancias actuales.**

**Durante el período de gobierno 1986-1990, se le da un fuerte impulso a la evaluación. Luego se crea la División de Control de Calidad, que responde a la necesidad de supervisar los parámetros de calidad previamente establecidos por las autoridades competentes y a la necesidad de organizar y aplicar las pruebas de acreditación del sistema educativo costarricense.**

Los Programas de Pruebas

**De acuerdo con las funciones dadas por decreto al Departamento de Pruebas Nacionales, se establecieron los objetivos iniciales de la experiencia:**

- **Mejorar el proceso de la administración de las pruebas nacionales en las diferentes modalidades y niveles.**
- **Establecer una base de datos para la información relacionada con las pruebas. (Base de datos).**
- **Diseñar los sistemas de control sobre la elaboración, aplicación y calificación de las pruebas nacionales (Sistemas de Control).**
- **Elaborar informes periódicos para los usuarios sobre las pruebas nacionales. (Informes por Convocatoria).**

**Es importante destacar que este sistema de pruebas nacionales, trabajan en coordinación con la División de Desarrollo Curricular y con el Sistema Nacional de Capacitación del Magisterio Nacional, con la finalidad de superar los temas en que se ha dado un bajo rendimiento.**

Programa de Informática Educativa

**En 1986 surge el interés por impulsar la tecnología en educación. De esta manera, en 1988 se introdujo el uso de las computadoras en la escuela pública, con la creación del Programa de Informática Educativa MEP-FOD.**

**Desde 1994 a 1997, el Ministerio de Educación Pública (MEP) impulsó el Proyecto “Apoyo a la Ampliación y Consolidación de los Servicios de Informática Educativa en Costa Rica”; la culminación de este Proyecto permitirá la modernización del equipamiento en los laboratorios existentes y el montaje de nuevos laboratorios en centros educativos y escuelas unidocentes.**

**Desde 1998, a partir de la experiencia construida durante nueve años de ejecución, se ha iniciado la diversificación de los mecanismos para mantener el contacto sistemático con los equipos de tutores y los escolares. Para ello se ha iniciado la puesta en práctica del uso de las telecomunicaciones, valiéndose de la Red Telemática Escolar, mediante el correo electrónico, con lo cual se abre la posibilidad de intercambiar información que signifiquen un apoyo para las actividades que se desarrollan en los laboratorios de las escuelas y dar seguimiento a la planificación de acciones diseñadas por los equipos de tutores y asesores.**

Mejoramiento Curricular de la Educación

**Durante el período de 1990-1994 se dio la creación de una Política Curricular y nuevos Planes y Programas de Estudio.**

**Las áreas prioritarias que atendió la política curricular fueron: los valores, educación para la vivencia democrática, calidad de la educación, educación ecológica, científica y tecnológica, oportunidades**

educativas y culturales. Se planteó también la necesidad de promover la transformación del currículo, la modificación de los planes y de los programas de estudio.

El currículo fue el eje sobre el cual giraron las acciones educativas. Se fortalecieron las estructuras existentes y se crearon otras. Se establecieron todas las instancias necesarias para orientar el desarrollo de los procesos curriculares en el nivel macro y nacional: la investigación, la ejecución y la evaluación.

Programa de Escuelas Líderes

El Programa de Escuelas Líderes corresponde al Proyecto SIMED. Este es un proyecto de apoyo al Sistema Nacional de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, impulsado y ejecutado por el Ministerio de Educación Pública, con el asesoramiento técnico de la UNESCO y el apoyo financiero del Reino de los Países Bajos, Holanda.

Responde a la necesidad de lograr una mejor educación acorde con la exigencia de un mundo cambiante. El SIMED es una opción que contribuye a la renovación de la educación costarricense mediante la concepción, diseño y aplicación de estrategias y mecanismos innovadores de trabajo, que muestren un alto nivel de efectividad para el logro de la excelencia educativa. Sus objetivos son:

- Impulsar y desarrollar el Sistema Nacional de Mejoramiento de la Calidad de la Educación.
- Contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación en I y II ciclos.

Las áreas de incidencia de este Programa son el desarrollo profesional de directivos y docentes, el desarrollo institucional, el desarrollo curricular y técnico pedagógico, y las relaciones escuela, familia y comunidad.

#### **Políticas del Área de Infraestructura Física para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación**

Durante el período de 1990 a 1994, se logró un préstamo del BID-BIRF para mejorar la calidad de la educación. Entre sus principales componentes estuvieron infraestructura, libros de texto, evaluación y adecuación curricular. Lo más importante fue lo referido a infraestructura.

Para prolongar la vida útil del mobiliario escolar se han promovido los talleres de reparación, en el nivel regional.

Se establecieron los mecanismos legales correspondientes, para la creación de un inventario actualizado sobre la inscripción de terrenos a nombre de las Juntas de Educación, Administrativas y del Ministerio de Educación Pública.

Se actualizó y mejoró el sistema de inventarios, con el propósito de detectar el estado actual de los espacios físicos.

Se impulsó el mejoramiento y actualización del sistema informático de mapeo escolar; asimismo, la construcción de espacios físicos para la educación preescolar, en cumplimiento con la obligatoriedad de brindar ese servicio, en aquellas zonas de mayor demanda.

Principales Reformas del Período 1994-1998

#### ***Ampliación del Curso Lectivo***

El Ministerio de Educación Pública estableció en 1996 (en función del estudio de los estándares de los calendarios escolares de otros países del mundo) que el calendario escolar costarricense tendría que

contar con, por lo menos, 200 días lectivos en 1997, lo cual le agregaba 35 días más frente al calendario de 1996.

### *La Política Educativa hacia el Siglo XXI*

Esta política surge como respuesta a las demandas que plantea el cambio de paradigma que vive el mundo entero y a las necesidades de contar con una educación que fomente el desarrollo integral del ser humano.

La Política Educativa vigente, pretende alcanzar una serie de objetivos, a saber:

- Cerrar las brechas de calidad existentes entre la educación que reciben los estudiantes de las áreas urbanas y rurales y eliminar la diferenciación entre las instituciones educativas de las áreas urbanas marginales y no marginales.
- Formar recursos humanos que eleven la competitividad del país, necesaria para triunfar en los mercados internacionales.
- Fortalecer los valores fundamentales que se han ido perdiendo con el pasar del tiempo.
- Estimular el respeto por la diversidad cultural, social y étnica.
- Hacer conciencia los individuos acerca del compromiso que tienen con las futuras generaciones, procurando un desarrollo sostenible económico y social en armonía con la naturaleza y el entorno en general.
- Fortalecer la educación técnica y científica a la par de la deportiva y la cultural, como forma de estimular el desarrollo integral de los estudiantes.

### *El Programa de Segunda Lengua Extranjera en I y II Ciclos*

Por medio del aprendizaje de un idioma extranjero, se pretende que el estudiantado adquiera el dominio de una segunda lengua y con ello lograr mayor capacidad para comprender otras culturas, así como el uso eficiente de la informática y los sistemas modernos de comunicación.

El programa de enseñanza de una lengua extranjera en I y II Ciclos, consiste en el proceso de aprendizaje del inglés, francés o italiano, en la escuela primaria pública. En la educación secundaria se fortaleció la enseñanza del inglés y el francés y se promovió la creación de colegios más experimentales bilingües.

### *Universalización de la Enseñanza Preescolar*

Aunque la educación preescolar tiene lejanos antecedentes en el país (en 1878 se inician las escuelas para párvulos atendidas por religiosos), no es sino hasta 1973 cuando se establecen las bases para su expansión y cobertura futura, especialmente en el área rural, estableciéndose la obligatoriedad y gratuidad para este nivel –junto a la educación general básica y la educación diversificada.

El sistema educativo costarricense cuenta actualmente con tres opciones para poder hacer efectivo el mencionado precepto constitucional: los Centro de Educación y Nutrición y los Centro Infantil de Atención Integral; los jardines infantiles adscritos a los centros educativos ordinarios y los hogares comunitarios.

### *Aprobación del 6% de PIB para la Educación*

En 1997 se aprobó constitucionalmente dotar de, por menos, el 6% del PIB a la educación costarricense.

Las estadísticas disponibles señalan que el Estado ha dedicado en los últimos años un porcentaje variable del PIB a la educación y no fue hasta 1988 que este porcentaje rebasó levemente el 6%<sup>26</sup>.

Período Educativo 1998-2002

### ***Revisión y Adecuación de los Planes y Programas de Estudio***

Se les ha dado a los Programas de Estudio una visión disciplinaria en que cada asignatura aporta su forma de concebir al mundo, de manera que permita el trabajo correlacionado entre disciplinas. Se busca, además, una labor integrada entre cada rama, de manera que cada una sea capaz de complementar a las demás.

La presente gestión del Ministerio de Educación ha Propuesto en su “Plan Estratégico hacia la Excelencia”, el refuerzo a propuestas ya exitosas y otras innovaciones que permitan cumplir con las políticas educativas. Entre ellas tenemos:

#### ***Programa Escuelas de Excelencia***

La presente administración ha iniciado un esfuerzo desde los diferentes ángulos del desarrollo social, en busca del mejoramiento de la calidad de la educación y por ende de la calidad de vida del costarricense.

Para ello, se promueven una serie de actividades y acciones que permitan la participación protagónica del Estado, la Empresa Privada, los Gobiernos Locales y la Sociedad Civil, que en su conjunto deberán emprender esfuerzos comunes que potencien las posibilidades de propiciar una educación de excelencia.

Bajo el lema “Adopto una Escuela” la empresa privada contribuirá en la dotación de material didáctico, infraestructura escolar, material y equipo audiovisual, mobiliario y apoyo técnico, recursos que facilitarán un excelente proceso de enseñanza y aprendizaje, lo mismo que un ambiente educativo placentero, para toda la comunidad educativa.

En estas escuelas se iniciarán procesos de innovación educativa relacionados con el aprendizaje de la lectoescritura y de las matemáticas con énfasis en el primer grado de la Educación General Básica.

Otro de los objetivos fundamentales, es mejorar el rendimiento escolar de los niños y niñas de primer año e iniciar un proceso de prevención de la deserción.

De igual manera, este programa promoverá la participación activa de los núcleos familiares como corresponsables en la educación de los niños y niñas, los cuales serán organizados a instancia institucional, comunal, regional y nacional.

De igual forma se irán incorporando a estos centros educativos de excelencia, la modalidad de “Horario Ampliado”, caracterizado por un Plan de Estudios completo, el trabajo por áreas y planeamiento didáctico correlacionado y contextualizado.

Es importante destacar que en estas escuelas se fortalecerá la educación en valores como un eje transversal.

#### ***Fortalecimiento de la Educación Técnica***

---

<sup>26</sup> De acuerdo a datos del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN (*Panorama Social 1997*. San José, 1998), en la última década el porcentaje del PIB dedicado a educación en Costa Rica ha sido de 4,7% (1987); 4,7% (1989); 4,6% (1991); 5,2% (1993); 4,9% (1995); 5,8% (1997); 6,2% (proyectado para 1998).

La educación técnica para el nuevo milenio propone, en forma permanente, la actualización de los programas de estudio de acuerdo con los requerimientos del sector productivo, la política educativa vigente y las necesidades del desarrollo nacional.

**Se fortalecerá el modelo de educación dual como una alternativa que promueve una relación más estrecha entre educación, trabajo y producción y permite a las instituciones educativas el uso de tecnología de avanzada que posee el sector productivo.**

Se pondrá en práctica el sistema de acreditación de los conocimientos técnicos, en consenso con el sector empresarial. Se implementará una política de empleo, coordinada con el sector empresarial, para la contratación de los técnicos de nivel medio y obreros calificados.

**En el marco del proyecto Implementación de Políticas de Género, financiado por la comunidad Económica Europea y desarrollado en el Ministerio de Educación Pública, la Educación Técnica constituye una alternativa eficaz para propiciar la incorporación de hombres y mujeres al campo laboral, fortaleciendo su formación integral y promoviendo su desarrollo personal y social.**

**En la actualidad se ha conformado el Sistema Integrado Multi-institucional de Educación Técnica para la Competitividad, mediante el cual se coordinan acciones entre el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Ministerio de Educación Pública.**

#### **Fortalecimiento de la Equidad en Educación**

La educación, como ente de movilización social, debe ofrecer posibilidades reales de ascenso social a aquellos que poseen menos recursos económicos. Los estudiantes que se encuentran en estas circunstancias podrán contar con los programas: Bono Escolar; de becas para estudiantes; de Becas Presidente de la República; de transporte de estudiante; de comedores escolares.

Además, para fortalecer la equidad en la actividad, se han trazado los siguientes objetivos: favorecer el acceso de la mujer a todos los niveles de la educación académica y técnica; incrementar la matrícula y permanencia de la educación religiosa; dirigir los esfuerzos de educación abierta a las zonas que presentan mayor índice de analfabetismo; establecer el programa de servicios médicos para la población escolar; impulsar los programas educativos para los privados de libertad; establecer el programa de docentes itinerantes para apoyar a las escuelas rurales en las materias básicas; posibilitar la adecuación curricular en congruencia con las necesidades y características regionales; ejecutar el programa de erradicación del analfabetismo.

#### ***Expansión del III Ciclo y la Educación Diversificada***

**El 39% de la población juvenil comprendida en edades entre 13 y 18 años se encuentra fuera de la educación formal. El sistema educativo costarricense ofrece a esta población ofertas educativas que les permiten elevar su escolaridad.**

**A los estudiantes de III Ciclo y educación diversificada se ofrece preparación para desempeñarse en actividades de alta demanda, tales como proyectos ambientales, servicios informáticos, turismo, artesanía, etc.**

**A los desertores del sistema educativo se les ofrecen distintas opciones concordantes con sus necesidades: Telesecundaria, Educación a Distancia, Educación Abierta, Educación Radiofónica, Educación a través de la Telemática.**

**A partir del 2000 se impulsa el Colegio Virtual, que será una modalidad de educación a distancia, con el apoyo de la informática.**

#### ***Creación del Sistema Nacional de Capacitación del Magisterio***

A partir de 1999 se inicia en el Centro Nacional de Didáctica -entidad responsable de la capacitación de los trabajadores de la educación- con el Departamento de Desarrollo Profesional del Centro Nacional de Didáctica (CENADI) un intenso esfuerzo por brindar procesos de capacitación de calidad a los docentes de todo el país.

La tarea primordial del Departamento Desarrollo Profesional será, darle coherencia y continuidad al proceso de capacitación permanente, articulándolo por medio de una adecuada planificación con las distintas instancias, garantizando su calidad e impacto en la práctica cotidiana de los educandos, dando énfasis a las necesidades reales de capacitación.

También esta capacitación cuenta con el uso de la tecnología y de modalidades, que facilita una capacitación con el uso de la telemática y de los métodos a distancia.

Los servicios de capacitación ofrecidos son planificados de tal manera que no se requiere extraer al docente del aula. De hecho, las capacitaciones presenciales se ejecutan durante las vacaciones.

### ***Contextualización Curricular***

En Costa Rica se han realizado diversas experiencias de contextualización curricular, unas muy sistematizadas y metódicas, otras simples y cotidianas pero no menos importantes. De ellas se deducen pautas, como la siguiente, orientada a promover la excelencia y la equidad en educación:

- Incorporar la familia en el proceso educativo de los niños y adolescentes.
- Fortalecer el proceso de articulación entre los ciclos y niveles del sistema educativo.
- El enfoque constructivista: una opción para revitalizar la práctica pedagógica costarricense.
- El tratamiento de la diversidad cultural y natural en el desarrollo de los procesos de enseñanza aprendizaje.

#### **Aumento del Acceso y Participación de Alumnos con Discapacidad en Educación Formal e Informal**

Del total de la población que asiste a preescolar, primaria y secundaria, apenas un 2,23% recibe atención específica en servicios propios de educación especial. A pesar de las dificultades técnicas de recolección estadística de datos, hay evidencia de un aumento paulatino de estudiantes con discapacidad que acceden a los diferentes niveles del sistema educativo nacional.

En el plano educativo, se cuenta directamente con Comités de Apoyo Educativo y Asesores Regionales de Educación Especial, que contarán próximamente con un Equipo Itinerante Regional. También se cuenta con docentes de apoyo.

Con relación a los cambios realizados para aumentar el acceso de alumnos con discapacidad a la educación regular, minimizando la segregación hacia escuelas especiales y la concentración en aulas especiales o de recursos, se han iniciado las modificaciones en los roles de los profesores que atienden estos servicios "segregados", convirtiéndolos paulatinamente en maestros de apoyo, que brindan su ayuda a los estudiantes con discapacidad en las aulas regulares. Todo esto, reforzado por la ley que faculta a los estudiantes con discapacidad a recibir la atención educativa en el sistema educativo regular, con los apoyos requeridos.

### **OBSTÁCULOS EN LAS REFORMAS**

Entre los principales obstáculos que se han presentado a lo largo de las reformas presentadas, se pueden citar los siguientes:

- Las reformas planteadas no han tenido el efecto esperado porque se cuenta con una evaluación inadecuada de los aprendizajes de los estudiantes, un desempeño deficiente de centros educativos, falta de autoridad y responsabilidad de los centros educativos, baja calidad de la enseñanza y una inversión financiera insuficiente.
- Ausencia de evaluación y seguimiento a las reformas o innovaciones.
- Falta de apoyo político a las reformas cuando se dan cambios de gobierno.
- Poca capacitación a los involucrados en las reformas.
- Débil financiamiento.
- Falta de sistematización de las innovaciones y de divulgación de las mismas.
- Falta de recursos para la implementación y consolidación de las innovaciones.

También es oportuno puntualizar, que muchas reformas o innovaciones se han iniciado, mediante el apoyo técnico y financiero de organismos internacionales y cuando se acaban los aportes internacionales, también termina toda la gestión realizada, porque no se tomaron las provisiones del caso, para la institucionalización correspondiente.

#### **IV. ALIANZAS PARA EL LOGRO DE UNA REFORMA EDUCATIVA**

- Es importante considerar cuando se plantea una reforma, el contexto donde se insertan y el contexto a partir del cual se gestan.
- Toda reforma tiene que poseer una planificación con objetivos claros con metas definidas.
- Cuando se impulsan las reformas, éstas deben ser comprometidas con los valores éticos, ambientales y culturales de la realidad del país.
- Las reformas educativas deben tener un fin claro que realmente logren acabar con problemas que se han venido arrastrando desde hace 30 años, por lo tanto, cualquier reforma propuesta, debe lograr lo siguiente: erradicar el analfabetismo, disminuir el ausentismo escolar, mejorar la calidad de la enseñanza, universalizar el acceso a la educación básica de calidad, lograr la cobertura de la enseñanza media, resolver los problemas de deserción, minimizar la repitencia.
- Es de vital importancia que la educación promueva el fortalecimiento de la educación de adultos con un esfuerzo, para que la educación sea más pertinente a las necesidades del mercado y de los entes empleadores.
- Debe haber conciencia de una mayor participación de los padres de familia y la comunidad en la oferta educativa.
- Es conveniente promover el consenso entre diversos sectores de la sociedad en lo relativo a la necesidad de una reforma educativa integral, global, fundamental y crear nuevas alianzas en apoyo a dichas reformas, involucrando a líderes ajenos al sector educacional.

## **CONFLICTOS Y ALIANZAS EN LAS REFORMAS EDUCATIVAS.**

SIETE TESIS BASADAS EN LA EXPERIENCIA CHILENA

**JUAN EDUARDO GARCÍA-HUIDOBRO\***

### **PRESENTACIÓN**

**Mi propósito es reflexionar, a partir de la experiencia personal en la Reforma de la Educación en Chile, sobre la naturaleza de los conflictos y alianzas que prevalecen en el desarrollo de las reformas educativas. Para hacerlo defino sumariamente los principales actores de las reformas, sus relaciones y los espacios de conflicto/cooperación que estas relaciones instauran. Finalmente busco también determinar algunas alianzas y conflictos más específicas y recurrentes.**

Abordaré estos aspectos en tres puntos:

- Para ubicar el contexto desde el cual estoy hablando, haré algunas observaciones sobre la Reforma Educación Chilena (1990-2000).
- Enseguida, haré, para los efectos de esta presentación, un análisis del sector educación, distinguiendo diversos niveles de acción, los actores de cada nivel y algunas de las relaciones de alianza y de conflicto que se dan entre los diversos actores.
- Para terminar, expondré siete tesis interpretativas sobre los conflictos y alianzas en las reformas educativas.

## **V. La Reforma Educacional Chilena**

No me parece necesario insistir sobre todas las características de la reforma chilena<sup>27</sup>, ya que ella ha estado como telón de fondo de las conversaciones de estos días. Simplemente quisiera caracterizar su propósito, indicar sus grandes líneas de acción y hacer un breve balance de sus resultados.

---

\* Jefe de la División de Educación General, Ministerio de Educación, Chile.

<sup>27</sup> Para un tratamiento sistemático de la misma, me remito a dos libros recientes: García-Huidobro (1999) y Arellano (2000).

La Reforma Educacional chilena busca mejorar en forma sustantiva la calidad de los aprendizajes y su distribución social. Esta meta supone dos cambios profundos en la forma de entender la responsabilidad estatal en educación. Por una parte, se ha pasado de un Estado que se hacía cargo de entregar el servicio educacional a todos, a un Estado que se compromete con los resultados que los estudiantes logran a través de la asistencia a la escuela y que pone en el centro de su política los aprendizajes efectivamente logrados. Por otra parte, se ha reinterpretado el concepto de igualdad educativa pasando de una política que entregaba lo mismo a todos, a una política que entrega servicios distintos para obtener resultados más homogéneos: criterio de discriminación positiva.

Las grandes líneas de acción para concretar lo anterior son otras tantas formas de apoyar a las instituciones escolares, ya que es en las salas de clase donde esta centralidad de los aprendizajes se juega. Estas líneas son:

- La puesta en práctica de un conjunto de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, orientados a grupos especiales de escuelas y liceos para apoyarlos en su proceso de renovación pedagógica, a través del trabajo con los docentes y de la dotación de más medios educativos (libros de texto, bibliotecas, red de informática educativa). Varios de estos programas han sido iniciativas focalizadas en las escuelas de mayor pobreza educativa.
- Fortalecimiento de la profesión docente, a través del aumento gradual y significativo de salarios, de la incorporación de incentivos a los docentes de los establecimientos con mayores niveles de mejoramiento, de actividades de perfeccionamiento, de pasantías en el exterior y de un plan de enriquecimiento de la formación inicial de los docentes.
- Jornada Escolar Completa, mediante la cual se ha ampliado significativamente el tiempo y el espacio escolar recuperándose la asistencia de los alumnos a clase durante todo el día.
- Reforma Curricular, la cual ha reorientado profundamente el currículum de acuerdo a los requerimientos intelectuales y morales actuales, y ha otorgado más autonomía a los establecimientos y sus equipos docentes para presentar planes y programas adaptados a los requerimientos de sus estudiantes.

*A esta altura del desarrollo de la Reforma Educacional chilena se puede anotar avances y rezagos. Entre los puntos más logrados está el haber instalado en la opinión pública y en la agenda política la educación como una prioridad estratégica de la sociedad chilena, lo que se ha expresado con claridad en el nivel de gasto público en educación, el cual se triplicó durante la década, pasando de 524.762 millones de pesos en 1990 a 1.487.256 el 2000 (ambas cifras en pesos de igual valor). Esto ha redundado en mejores condiciones de ejercicio de la educación: programas de apoyo a las escuelas, textos de estudio para todos los niños y bibliotecas, computadoras, etc. y en un aumento sostenido de los niveles de aprendizaje, sobre todo de las*

**escuelas más pobres. Los principales rezagos son dos: persiste una fuerte desigualdad en el sistema y no se ha logrado incorporar activamente a las organizaciones del magisterio a la Reforma.**

### *Sector Educación: Niveles, Actores y Conflictos*

Para poder reflexionar sobre los conflictos y alianzas que se producen en el desarrollo de una proceso de reforma, es preciso comenzar por determinar cuáles son los actores relevantes del proceso y cuál es el sentido y propósito que establecen entre sí. El cuadro siguiente presenta tres grandes niveles de acción de las reformas educativas: la dirección de la reforma, su realización práctica y el logro de su legitimidad social. Cada nivel tiene una amplitud diferente, actores distintos y –como veremos- da lugar a alianzas y conflictos específicos.

**SECTOR EDUCACIÓN: NIVELES Y ACTORES**

<b>Sector Educación y Sociedad</b>	<b>Interno Sector Educación</b>	Interno <b>MINEDUC</b>	<b>Nivel conducción</b> Equipo de dirección de la reforma: Autoridades políticas y equipos técnicos
			<b>Nivel gestión</b> Propuesta reformista y actores del sistema: Equipos técnicos y funcionarios; funcionarios y docentes
		<b>Nivel consolidación</b> Reforma y campo político y social: MINEDUC y comunidad nacional	

Es posible distinguir al menos tres grandes niveles de acción en una Reforma; en cada uno de ellos hay actores, los que como veremos entran en alianzas y conflictos.

**VI. NIVELES**

El nivel de mayor responsabilidad política es el nivel de conducción de la reforma, que es interno a los ministerios de educación y al gobierno, y que suele estar conformado por dos tipos de actores: los equipos técnicos y las autoridades políticas.

El segundo nivel, llamado en el cuadro nivel de gestión, es el fundamental para que las reformas efectivamente sucedan. Acá, el nivel de actores es mucho más amplio, de alguna manera se incluye a los del primer nivel, pero se agregan todos los funcionarios y docentes del sector educativo. Las relaciones fundamentales y objeto de alianzas y conflictos son acá: de una parte, la relación de los equipos técnicos, muchas veces “recién llegados” a los ministerios y muy cercanos al poder político y los funcionarios permanentes del aparato educativo; de otra parte, también es crucial la relación de estos funcionarios, que son los “mediadores” principales de las reformas, con los docentes, llamados a apropiarse de las reformas y adaptarlas a sus instituciones y alumnos.

Por último, la consolidación de las reformas se da en la sociedad, en el momento en que lo que se anuncia inicialmente como nuevo se hace sentido común, “cultura” de la sociedad. En este nivel es más difícil determinar a los actores, son muchos. Lo fundamental acá es la relación del Ministerio de Educación -rector de la reforma- con la comunidad nacional, a través de una adecuada e interactiva campaña de comunicación social. Para que la reforma se consolide tiene que ser entendida y aceptada por “la sociedad”, que lo es todo, desde la opinión pública, pasando por los partidos, hasta las iglesias.

Como dijimos, estos tres niveles dan lugar a espacios que tienen sus propios conflictos y alianzas. En el cuadro que sigue se enumera, para cada nivel algunas alianzas que dan lugar a logros y/potencialidades de la Reforma y diversos conflictos que la desvían, truncan o entorpecen. El

enunciado, tanto de las alianzas como de los conflictos, es bastante claro. La interpretación de los mismos es el contenido de las siete tesis que se exponen en el punto siguiente.

VISIÓN DE CONJUNTO: ACTORES, ALIANZAS Y CONFLICTOS

ALIANZAS	ACTORES	CONFLICTOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha construido una visión política compartida.</li> <li>• Se ha logrado equipos técnicos calificados y con alta continuidad.</li> </ul>	<p>Nivel Conducción</p> <p>Equipo de dirección de la reforma: autoridades políticas y equipos técnicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intereses de comunicación discrepantes.</li> <li>• Tiempos distintos.</li> <li>• Postergación de temas conflictivos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma interpreta aspectos substantivos de ideología del magisterio: importancia de la educación, igualdad de oportunidades.</li> <li>• Entrega autoimagen profesional positiva a supervisores y funcionarios de la educación.</li> </ul>	<p>Nivel Gestión</p> <p>Propuesta reformista y actores del sistema: equipos técnicos y funcionarios; funcionarios y docentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contradicción entre Prioridades reforma e intereses corporativos de los docentes (demanda de alzas de salarios uniformes; no a incentivos, etc.).</li> <li>• Saber más “positivo” de reformadores y saber docente más “discursivo”.</li> <li>• Los nuevos equipos y los funcionarios de planta (sueldos, motivaciones, prestigio...).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consenso creciente de importancia estratégica de la educación (prioridad nacional).</li> </ul>	<p>Nivel Consolidación</p> <p>Reforma y campo político y social.</p> <p>MINEDUC y comunidad nacional.</p> <p>Amplitud de actores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intereses políticos gobierno/oposición</li> <li>• Libertad enseñanza/derecho a la educación</li> <li>• Información y educación sexual.</li> </ul>

**NIVEL CONDUCCIÓN**

El primer espacio es el Equipo de Dirección de la Reforma. El conflicto preponderante a este nivel es entre la técnica y la política. Entre la racionalidad educativa o de efectividad educativa y la racionalidad política, con su consiguiente y necesaria efectividad. Aspectos de toda reforma, pero que no van necesariamente -en cada acción y momento- en la misma dirección.

En el ámbito de la conducción, veo, dentro de nuestra experiencia, como alianzas productivas y necesarias: la construcción de una visión política compartida, el logro de equipos técnicos calificados y con alta continuidad; hay núcleos técnicos que llevan diez años ininterrumpidos de trabajo en el Reforma.

Por otro lado, la contracara de lo anterior: dos aspectos: i.) hay intereses de comunicación discrepantes. Al oír a las autoridades políticas y a los responsables técnicos hablando de la reforma comprobamos que hablan de cosas un poco distintas. Un ejemplo: los técnicos suelen tener consciencia que se está en un proceso cuya consolidación requiere 15, 20 ó más años. Los tiempos políticos son harto más cortos que eso. ii.) No hay reforma sin una visión política compartida, sin embargo el lograrlo, sobre todo en un gobierno de coalición como el chileno, ha hecho que temas muy sustantivos, pero sobre los que no hay acuerdo, hayan sido dejados de lado. Esto es algo problemático, ya que van quedando un conjunto de conflictos no resueltos que dificultan y empobrecen muchas de las cosas que se están haciendo.

**NIVEL GESTIÓN**

En el segundo nivel, la propuesta reformista se contextualiza en un diálogo con los actores del sistema, fundamentalmente los funcionarios y los docentes. A este nivel, hay dos elementos que son absolutamente centrales en términos de alianzas: i.) la reforma recupera un conjunto muy sustancial de elementos de identidad del magisterio, de ideología del magisterio -en el sentido más positivo- que tiene que ver con la importancia de la

educación obviamente, con el ideal de igualdad de oportunidades, con la importancia de lo pedagógico, que han sido unos elementos centrales de la reforma chilena. ii.) Además, la reforma ha tenido una enorme energía en el hecho de haber generado espacios para que los funcionarios públicos, y más concretamente los supervisores y las supervisoras, pudieron empezar a hacer cosas que los energizan y recuperaran una imagen de sí más profesional y más técnica, que estaba muy dañada, porque estaban muy centrados en tareas rutinarias que iban contra su convicción y su identidad profesional más profunda.

A este nivel se dan muchos conflictos. Señalo, a modo de ejemplo, tres importantes y de distinto tipo.

- Hay una demanda centenaria en el gremio de maestros en Chile por un alza de salarios de forma uniformes; desde el punto de vista de una reforma que quiere producir calidad, interesa implantar salarios diferenciados que incentiven el buen desempeño.
- Hay dos formas de “saber” en juego en una reforma. Una, la de los técnicos o reformadores, que suelen poner en acción un conocimiento más positivo proveniente de la investigación social y de la academia. Otra, la de los docentes, que es un saber que se basa más en la experiencia procesada colectivamente por el gremio, el saber pedagógico. Ambos dan pie a discursos racionales y razonables, sustentados en argumentos, pero provienen de lógicas de constitución y de *ethos* culturales distintos lo que genera problemas e incomprensiones mutuas, conflictos en suma.
- En la puesta en práctica de la Reforma deben trabajar juntos grupos con orígenes diferentes. Hay equipos técnicos nuevos que llegan a un ministerio, que se encuentra con la tradición, con funcionarios de planta que tienen otra visión de lo que hay que hacer. Hay varias fuentes de complicación: distintos niveles de sueldo; motivaciones políticas diferentes; distinto aprecio y prestigio profesional. Todo esto complica fuertemente las relaciones cotidianas de trabajo.

#### **NIVEL CONSOLIDACIÓN**

Finalmente, a nivel de la sociedad, como se dijo, la mayor alianza con la que terminamos la década es una conciencia social, tanto en los políticos como en los economistas, acerca de la prioridad y del valor estratégico de la educación. Uno de los elementos netos de estos años es el haber sacado la educación desde la trastienda para colocarla como un elemento central en la construcción de la sociedad.

Por el lado de los conflictos, hay muchos; de nuevo algunos ejemplos. Es claro que el conductor de la reforma es el gobierno, por tanto -dado que éste tiene una oposición política legítima- la zancadilla es parte del juego. Hay ahí un nivel de conflicto que implica que cada vez que hay que hacer pasar algo por el poder legislativo, los plazos son artificialmente largos; puede demorar un año y medio o dos años, sacar algo que se necesita en dos meses. En Chile, hay un consenso sobre la importancia estratégica de la educación, pero bajo él hay un conflicto no resuelto acerca del ordenamiento de la educación que se expresa en dos oposiciones muy cercanas una de otra: la pugna entre los principios de libertad de enseñanza y de derecho a la educación; y la discusión sobre el rol del Estado (y del mercado) en educación. Muchas veces, lo que se está disputando no es el qué de las cosas, sino el derecho del Estado a regir y conducir la educación. Finalmente, yo diría que tenemos un conflicto cultural entre tradición y cambio, que se ha expresado durante estos 10 años, sobre todo en los temas morales, por ejemplo, en educación sexual. Tal vez es una de las cosas que nos ha hecho gastar más tiempo, desde el punto de vista de la agenda más pública o de comunicación.

## *Siete Tesis sobre las Reformas y sus Conflictos*

A continuación, y muy esquemáticamente, las tesis, que no son sino afirmaciones para discutir.

### **Primera Tesis**

#### **Las Reformas son Esencialmente Procesos Comunicativos**

**Se trata de una tesis general, que busca una interpretación global del proceso de cambio o reforma educativa y de la naturaleza de las alianzas y conflictos de los actores con relación a ella. Al respecto, se postula que las alianzas y conflictos se dan fundamentalmente en el campo simbólico discursivo y que los otros conflictos ligados al desarrollo de las reformas educativas -por ejemplo, las discusiones de salarios, de cuántos niños tienen que haber dentro de las clases, sobre las formas de construir o no construir una escuela; etc.-, suelen estar sobrecargados de estas interpretaciones culturales. El corolario más importante de esta tesis es que los esfuerzos por “comunicar” la reforma no son “externos” o “posteriores” a ella, sino que la constituyen. El éxito o el fracaso de las reformas se juega en este plano; su enriquecimiento a través del diálogo y la participación también es un proceso comunicativo. Un segundo corolario es entender que las alianzas y los conflictos que surgen al hacer políticas educativas se hacen en el terreno cultural; se trata de políticas que buscan mejorar la calidad de vida de las personas, las que se ejecutan en el plano de la discusión, de la persuasión, de la argumentación.**

### **Segunda Tesis**

#### **El Discurso Político-Técnico de la Reforma Contiene Tensiones Insoslayables**

Nos vamos a referir a modo de ejemplo a dos tipos de estas tensiones.

La primera es una oposición a nivel del sujeto del discurso. Hay a este nivel dos afirmaciones verdaderas, pero opuestas. Una es “el Gobierno hace la Reforma”; esto es verdad, ya que sin una iniciativa y un liderazgo gubernamental no hay reforma. Se trata además de una afirmación que el Gobierno, por razones políticas, debe comunicar y hacer valer delante de la ciudadanía y de una declaración necesaria al desarrollo de la reforma, ya que su carácter de obra de un gobierno es lo que le da legitimidad política y le abre un espacio político. Sin embargo, esta afirmación es opuesta a otra aseveración igualmente cierta: “los docentes y las escuelas hacen la Reforma”. En la realidad, la reforma la hacen los docentes o no se hace. Este doble discurso resulta, muchas veces en que el discurso gubernamental que, por un lado, abre espacios a la reforma, por otro -como expropia el trabajo docente y lo deja en un segundo lugar-, resta energías allí donde son más necesarias: en las escuelas y en las salas de clase. Ninguno de los dos aspectos del discurso se puede suprimir: ¿cuál es la buena dosis entre ellos?.

La segunda tensión es clásica. Es la oposición clásica, en el ámbito de las obras y del tiempo, entre la política y el cambio educativo. La política requiere cambios visibles, rápidos y globales; entonces, cuando un político habla de la reforma se refiere a lo más externo y espectacular: señala que “hemos” triplicado el gasto, antes se entregaban 2 millones de textos de estudio, ahora “estamos” repartiendo 8 millones, etc. El cambio pedagógico,

el mejoramiento y la pertinencia de los aprendizajes es incremental, situado en la escuela y escondido en la sala de clases, o sea, es casi opuesto a la política. Cuando vamos al tema de la equidad, pasa más o menos lo mismo: el gastar plata en discriminación positiva es lo menos visible que hay. A nivel de una comuna, para un alcalde, mejorar la escuela que tiene en la plaza del pueblo es una apuesta política muy razonable, ir a mejorar las escuelitas que están en la precordillera y que ven solamente él y ocho personas alrededor de la escuela es, políticamente, muy poco rentable. Todo el tema de la discriminación positiva, central si una reforma quiere incidir en la igualdad de oportunidades, también tiene una contracara política complicada: se llega a menos personas y a las menos influyentes.

### **Tercera Tesis**

#### **Los Docentes son los Actores Estratégicos de las Reformas**

**Se trata de algo obvio, que se ha dado siempre, pero que adquiere más relieve hoy. En las viejas reformas cuya meta central era aumentar la cobertura del servicio educativo, había cierto equilibrio entre el rol docente y el rol de las administraciones que debían construir escuelas, proveer de materiales, generar condiciones para que se prepararan más docentes, etc. En las reformas actuales, cuyo meollo es el aprendizaje, lo central es lo pedagógico, las formas de enseñar y aprender.**

**Esta centralidad de los docentes hace que tanto las alianzas como los conflictos docentes sean lo fundamental de las reformas.**

**Los docentes se presentan siempre de cara a las reformas de dos formas y ambas dan lugar a alianzas y conflictos importantes y distintos: son grupos de profesionales que trabajan en una institución educativa y son un gremio con unidad y representación nacional.**

### **Cuarta Tesis**

#### **Las Reformas no Suelen ser Iniciativas de los Docentes**

**Esta tesis es la contracara de la tesis anterior. El actor central para la realización de las reformas son los docentes, pero las reformas nunca parten de los docentes, sino de una combinación de actores políticos y técnicos (entre los que, indudablemente, habrá docentes). Esta “externalidad” del origen de las reformas respecto a los docentes, sumada al rol activo “intrínseco” que ellos deben tener para el desarrollo y éxito de las reformas, lleva a resaltar que el buen resultado de las reformas depende de las alianzas del equipo dirigente de la reforma con los docentes.**

### **Quinta Tesis**

#### **Los Actores del Campo Educativo Poseen Lenguajes Distintos**

**Los actores del campo educativo poseen lenguajes distintos. Cuando hablo de lenguajes, me refiero a racionalidades distintas, saberes distintos. El saber de los reformadores suele estar más cargado hacia un saber positivo; hablan con hechos, hablan con estadísticas, hablan con costos y financiamientos, hablan con historia. Mientras, el saber de los maestros es mucho más hermenéutico, mucho más argumentativo, es un saber que reside**

mucho más en el acumulado de la experiencia colectiva de los docentes y tiene mucho que ver con los procesos de identidad. No es posible postular que uno sea un discurso racional y el otro no; ambos son discursos razonables, llamados a confrontarse y sintetizarse en propuestas capaces de transformar lentamente la práctica y el saber pedagógico.

### **Sexta Tesis**

#### **El Peso de la Tradición Es más Fuerte en el Campo Educativo que en otros Ámbitos de la Política Social**

**El peso de la tradición es más fuerte en el campo educativo que en ningún otro ámbito de la vida social, lo que complejiza el ámbito educativo en cuanto espacio de política social.**

**Hay por lo menos tres fenómenos que explican este tradicionalismo:**

- **El primero es que la escuela posee una muy larga tradición. Si vamos a sus orígenes, se pueden contar alrededor de ocho siglos haciendo las mismas cosas y organizando la práctica educativa del mismo modo.**
- **Además, esta “tradición” ha sido vivida por cada ciudadano por muchos años y por los maestros por cerca de 15 ó 16 años de su vida. Es algo que uno valoriza, porque invirtió personalmente en ello.**
- **Finalmente, la mirada hacia adelante, en las escuelas están los niños; están mis hijos, están mis nietos. Las personas están dispuestas a arriesgar muchas cosas en la vida, pero no arriesga con ellos, entonces también hay un elemento de peso de la tradición fuerte.**

### **Séptima Tesis**

#### **La Apertura al Cambio y la Incertidumbre son Consustanciales a las Actuales Reformas**

De nuevo, esta tesis es la contracara de la anterior, con ella se quiere afirmar que en las actuales reformas el tradicionalismo arraigado en el sistema educativo se ve desafiado, lo que es también fuente de alianzas y de conflictos

Estas son las primeras reformas que ponen en duda los supuestos con los que los sistemas educativos han funcionado durante los últimos ocho siglos: la escuela nace y crece en una época donde el conocimiento era escaso y difícil de comunicar; de hecho la escuela magisterial fue por mucho tiempo la única forma de comunicarlo y de masificarlo. Hoy enfrentamos nuevos desafíos formativos: complejos y sin pautas. Casi la única certeza que tenemos es que lo que tenemos, como está, no sirve: la estructura de la escuela viene de un mundo que ya no existe. El conocimiento es de una cantidad desmedida y crece y se multiplica en forma vertiginosa; su comunicación es constante, múltiple y también creciente. Frente a todas las formas y nuevas tecnologías de comunicación la escuela, perdió su monopolio y pasó a ser un medio entre otros. Por otra parte, los desafíos formativos son mucho más complejos; se trata de enseñar a pensar, de enseñar a discernir moralmente, en una sociedad donde las pautas de socialización se destruyen. A una escuela debilitada se le pide mucho más que antes. Este peso enorme de la tradición nos juega una pasada mala.

## **BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA**

GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (ed.). 1999. La Reforma Educacional Chilena (1990-1998). Madrid, Editorial Popular.

ARELLANO, J. P. 2000. Reforma educacional, prioridad que se consolida. Santiago, Editorial Los Andes.

REGINA DE ASSIS\*

Entre los años 1993 y 1996, durante la gestión del alcalde César Maia, me correspondió administrar la más larga red municipal de educación en Brasil, y quizás de América Latina, con sus 1.033 escuelas en la ciudad de Río de Janeiro, la segunda más poblada del país, con cerca de 6 millones de habitantes. En estas escuelas municipales estudian aproximadamente 700.000 alumnos de Educación Infantil y Enseñanza Fundamental, y trabajan casi 37.000 maestros.

Definir y ejecutar la Política Educacional para los cuatro años de gobierno del alcalde elegido por voto popular, fue un gran reto para nuestras capacidades de liderazgo y nuestras visiones sobre la calidad de la Educación Pública, en confrontación con la cultura organizacional arcaica de la Secretaría Municipal de Educación y un contexto político-partidario en cual el populismo y el autoritarismo de gobiernos anteriores había echado raíces muy hondas, con amplias repercusiones en la educación.

Sin embargo, el alcalde, al invitarnos, dejó claro que tendríamos amplia autonomía de acción, siempre y cuando respetáramos las metas más amplias de su gobierno y, en particular, las determinaciones legales de la Procuraduría Municipal y las normas presupuestales de la Contraloría del Municipio. Las grandes metas del nuevo gobierno preveían:

- El saneamiento y reequilibrio de las finanzas públicas;
- la valorización de todos los funcionarios públicos, incluidos los maestros;
- la valorización de las Políticas Sociales de Salud, Educación, Desarrollo Social, Habitación, Cultura y Deportes, que pasaron a configurar una macrofunción de gobierno, incluso en el planeamiento de presupuestos y consecuentes acciones;
- el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

La autonomía para reorganizar la Secretaría Municipal de Educación (SME), fue atípica en el escenario nacional, puesto que, entre mis colaboradores pude invitar personas de todos los partidos políticos de izquierda, como el PT, el PC do B, el PCB y el PDT, aún cuando el alcalde había sido elegido por un partido de centro-derecha (el PMDB). Cuando, en medio a su gestión, hubo una gran crisis político-partidaria, el alcalde se cambió al PFL- partido de derecha- y esto se reflejó fuertemente entre nosotros (yo, en tanto Secretaria, contemplé la renuncia y varios colaboradores emigraron). Sin embargo, aún cuando las fuerzas político-partidarias habían cambiado, nuestra autonomía de acción permaneció, así como también la actitud y compromisos del alcalde con nosotros. Retomé el liderazgo y seguimos adelante con nuestra Política Educacional, cumpliendo la mayor parte de nuestras metas.

No me dedicaré a hacer un análisis político de la situación. Más bien, buscaré indagar un poco más en las dinámicas de nuestro trabajo -con sus logros y pérdidas- en aquellos cuatro años.

Yo venía de trabajar en dos Universidades: la Estadual (UERJ) y la Católica (PUC) de Río de Janeiro, y también de una experiencia pionera con maestros en la Televisión Pública. Por esto, invité a mucha gente de estas y

---

\* Secretaria de Educación del Municipio de Rio de Janeiro, Brasil, entre 1993 y 1996.

otras universidades, que eran mis compañeros de trabajo, alumnos o orientados de Maestría y Doctorado. Como también conocía a miembros de la Red Municipal de Educación y de otras áreas del servicio público en Río de Janeiro, los invité para una búsqueda de acciones de integración entre el pensamiento académico y el trabajo concreto con maestros, alumnos, familias y comunidades.

Tuvimos muy poco tiempo -dos semanas- para elaborar un plan inicial de gobierno para la Secretaría, pero teníamos claro -por lo que conocíamos de la Red Municipal, a través de investigaciones y participación en cursos y seminarios con sus administradores anteriores y maestros- que las siguientes debían ser las metas principales de nuestra Política Educacional:

- i. Elaborar un nuevo Plan de Carreras, Cargos y Sueldos que pudiera revalorar vigorosamente a los maestros y al personal de apoyo escolar y administrativo.
- ii. Elaborar, junto con los maestros, la Propuesta Pedagógica Multieducativa, considerando y actuando sobre la diversidad y la desigualdad que afecta a alumnos, maestros, escuelas y barrios del Municipio de Río.
- iii. Crear la Multirio, empresa municipal de multimedia para la utilización, por parte de maestros y alumnos, de la TV interactiva, los videos y las computadoras en las Escuelas.
- iv. Descentralizar y cualificar la gestión democrática de calidad de la Mega Red de Escuelas.

Logramos alcanzar las metas de ii., iii. y iv., pero la meta i. fue inviabilizada por el juego político-partidario. Esto se debió principalmente a:

- El liderazgo fuerte y competente del alcalde, indispensable para que la SME pudiera dialogar con otras Secretarías, en especial con la de Hacienda y Finanzas, y la de Administración, además de todas las de las áreas sociales. En efecto, los primeros grandes conflictos ocurrieron dentro del propio Gobierno, y sólo pudimos salir adelante con el apoyo decidido, aún cuando muy riguroso y exigente, del Alcalde.
- Los conflictos ocurridos con el Sindicato de los Maestros, con el cual hubo diálogo permanente, que no logró apartarlo de su disputa por el liderazgo ante los maestros (el que perdieron con el tiempo y las circunstancias).
- Los problemas con los políticos, que percibían que la política educacional no dependía tanto de sus “favores”, como de una negociación profesional, legal y política, entre el Alcalde, nosotros y ellos.
- La crítica de parte de la prensa y los medios electrónicos, que tardaron dos años para entender nuestra política educacional, hasta que reconocieron la calidad de nuestro trabajo.
- Los mecanismos de política partidaria en el interior de la SME habían establecido un clima populista y autoritario, que ha sido muy difícil de superar, puesto que provocó durante años la baja autoestima de los maestros, la proletarización creciente de la profesión y baja calidad en la educación de los alumnos.

Nuestra gran pérdida fue no lograr aprobar en la Cámara de Vereadores el Plan de Carrera, Cargos y Sueldos de los maestros, debido a las disputas político-partidarias.

De todos modos, cumplimos tres de las cuatro metas y logramos proponer a nuestra sucesora -una maestra municipal con 30 años de carrera, quien conservó la mayor parte del equipo anterior-, que este año cumple su cuarto año de trabajo. Por lo tanto, se cumplen también ocho años de la Política Educacional Multieducación, cuyos mayores aportes son:

- La revalorización de los maestros y el mejoramiento de la calidad de su trabajo;
- la continuidad de desarrollo y evaluación de la Propuesta Multieducación y sus positivas consecuencias sobre la calidad del desempeño de nuestros alumnos;
- la participación efectiva de los sectores descentralizados de la SME, las Coordinaciones Regionales de Educación (CRE) en la resignificación de la Política Educacional y en la revalorización de sus maestros;

- el apoyo de las comunidades a sus escuelas;
- la actitud más constructiva de la Prensa y de los medios electrónicos, al informar, comunicar y criticar la Política Educacional, lo cuál tiene efectos inmediatos sobre la población local, regional, nacional e internacional;
- el funcionamiento pleno del Consejo Municipal de Educación -órgano asesor y normatizador- junto a la SME;
- Continuidad, evaluación y perfeccionamiento de la Política Educacional Multieducación, en el diálogo con la sociedad, y en especial, con los medios, los políticos y la iniciativa privada.

Es evidente que hay que ampliar y profundizar los análisis sobre estas dinámicas pero, por lo pronto, esta contribución arrojará luces claras para mejorar la calidad de una educación democrática para América Latina.

**ACTORES, CONFLICTOS Y NEGOCIACIONES EN  
LAS REFORMAS EDUCATIVAS**

## INTRODUCCIÓN

En Chile, el esfuerzo fundamental de la Política Educacional de los 90 ha sido centrar la preocupación del Estado en elevar la calidad de los aprendizajes que la institución escolar genera en los alumnos y mejorar la distribución social de dichos aprendizajes haciéndola más igualitaria: *una educación de alta calidad para todos*, constituye la mejor síntesis del nuevo compromiso público sobre educación que los Gobiernos de la Concertación asumen.

Coherente con dicha orientación el sello distintivo de la Reforma impulsada es su localización en la escuela y más específicamente en el aula, se trata de direccionar todos los insumos y procesos involucrados en los diferentes niveles del sistema educativo hacia el “punto de contacto” en que se busca producir los aprendizajes de los alumnos. Este foco en los aprendizajes constituye la gran novedad e incuestionable fortaleza de la Reforma. A su vez es la razón de su hipercomplejidad. La Reforma de la calidad y la equidad no se hace en un lugar privilegiado del sistema, se realiza en las miles de unidades educativas; la Reforma de los aprendizajes no la realiza un actor omnipotente, la hacen decenas de miles de docentes; la Reforma de los 90 no se realiza en un momento de la historia, sino todos los días en cada “hora de clase” y “tarea para la casa”; la Reforma de los aprendizajes no descansa en un decreto, sino en la convicción, compromiso y responsabilidad de todos quienes tienen algo que decir o hacer para que los niños aprendan; la Reforma de la calidad no tiene fecha de término ni “producto esperado”, está llamada a hacerse carne en el sistema escolar, convertirse en el nuevo sentido común educativo y ponerse a prueba cotidianamente con cada niño o niña en su escuela.

Estas son las razones fundamentales por las que la adhesión y compromiso de los docentes es vital para el éxito de la Reforma. Es claro que la profesión docente se ha visto fortalecida por los Gobiernos de la Concertación; sin embargo, persiste entre los profesores un cierto ánimo negativo y una distancia crítica respecto del actuar del Gobierno en esta materia. Algunas explicaciones de esta baja capitalización política en un ámbito evidentemente priorizado y objetivamente mejorado, pueden buscarse en las actuaciones de las tres agencias fundamentales que los docentes tienen como referente: el Gobierno, el Colegio de Profesores y sus empleadores.

En primer lugar, se ha generado entre los docentes una sensación de distanciamiento de la autoridad y una percepción de ésta como autorreferente (las claras deficiencias del trabajo comunicacional del Gobierno hacia el conjunto de los profesores, y la existencia de orientaciones de política modernizadoras ajenas a la cultura docente, ayudan a explicar en parte el surgimiento de esta percepción). En segundo término, el reduccionismo reivindicacionista de la dirigencia del magisterio provoca en los profesores una escisión drástica entre la experiencia y el discurso que se tiene cotidianamente en la escuela *versus* las instancias de participación gremial. En tercer lugar, los docentes atribuyen al Ministerio la persistencia de algunos problemas de respeto a la legalidad laboral por parte de los sostenedores educacionales, es decir, sus empleadores: esto refuerza la sensación de alejamiento y abandono de la autoridad política.

---

\* Asesor de la Coordinación Nacional del Programa MECE-Media, Ministerio de Educación, Chile.

---

LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA REFORMA EDUCACIONAL CHILENA 1990-2000

---

**1. Programas de Mejoramiento**

*Objetivo:*

Mejorar las condiciones materiales y los medios didácticos con que se trabaja en escuelas y liceos;  
Generar procesos de renovación pedagógica que transformen los modos dominantes de enseñar y aprender, para adecuarlos a las transformaciones del conocimiento y la heterogeneidad de los alumnos.

*Componentes:*

P-900,  
MECE-Básica,  
MECE-Rural  
MECE-Media,  
Red Informática Enlaces  
Montegrande,  
Programas Transversales.

---

**2. Fortalecimiento de la profesión docente**

*Objetivo:*

Profesionalizar la labor docente, a fin de asegurar su compromiso con los cambios promovidos y niveles de calidad altos en su trabajo pedagógico.

*Componentes:*

Perfeccionamiento (entre pares, "tradicional", pasantías),  
Formación Inicial (renovación de los pedagógicos, becas a estudiantes de pedagogía),  
Mejoramiento de ingresos y condiciones de trabajo.

---

**3. Jornada Escolar Completa Diurna**

*Objetivo:*

Aumentar significativamente el tiempo para el aprendizaje de los alumnos en las escuelas y liceos;  
Consolidar las comunidades educativas, fortaleciendo en sus miembros el sentido de pertenencia, aumentando el tiempo de dedicación de los docentes, mejorando las condiciones físicas y temporales para una sana convivencia social.

*Componentes:*

Proyectos de jornada completa de los establecimientos;  
Plan de inversiones en infraestructura;  
Aumento de la subvención educativa.

---

**4. Reforma del currículum**

*Objetivo:*

Actualizar los objetivos de formación de los alumnos con los requerimientos que la sociedad contemporánea hace al sistema escolar, en términos de las competencias, las habilidades y los conocimientos que éstos deben poseer.

*Componentes:*

Dictación de Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OFCMO),  
Definición de nuevos Planes y Programas de Estudio  
Mejoramiento del Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE).

---

Este documento, luego de exponer brevemente las políticas llevadas a cabo por la Concertación en los años 90 para fortalecer a la profesión docente, intenta profundizar en las causas que están a la base de esta aparente contradicción: ¿porqué, pese a los innegables mejoramientos producidos por la Reforma, los docentes parecen no adherir suficientemente a ella?

### **POLÍTICAS DE LOS 90 HACIA LOS DOCENTES**

Miradas en su conjunto, las líneas de política implementadas en el transcurso de la década dirigidas al mejoramiento de la profesión docente son susceptibles de agruparse en torno a tres ejes de acción: i) el enriquecimiento material e intelectual de las condiciones para trabajo pedagógico, ii) el aumento sostenido de los niveles de ingreso, y iii) la elaboración de un estatuto legal de regulación del ejercicio de la profesión.

Cada uno de los distintos Programas de Mejoramiento (implementados desde 1990) introduce múltiples elementos que enriquecen las condiciones de ejercicio de la profesión docente. Incorporan nuevos y mejores recursos materiales para el trabajo pedagógico de los profesores (materiales didácticos, computadoras, textos, libros, mejoramientos de la infraestructura, etc.); en todos los niveles se dota a los establecimientos de recursos financieros de disposición relativamente autónoma para ser gastados en aspectos relacionados con la enseñanza; todos ellos incluyen formas de enriquecimiento intelectual y formativo de los docentes (capacitación presencial, perfeccionamiento, manuales y materiales de autoinstrucción, asistencia técnica, etc.); todos ellos propician instancias de participación de los profesores y espacios de gestión autónoma en los establecimientos, que amplían y mejoran el contexto institucional del trabajo docente. Hacia finales de la década, estas iniciativas se han complementado con Programas exclusivamente orientados a mejorar las capacidades y conocimientos de los docentes: entre 1997 y el 2000, alrededor de cien mil profesores han asistido a cursos de perfeccionamiento presencial sobre el nuevo currículum de Educación Básica y Media; entre el año 1996 y el 2000 cuatro mil docentes han salido al extranjero a realizar pasantías en diferentes centros y países para conocer, de primera fuente, distintas innovaciones educativas; a partir de 1998, 17 universidades se encuentran implementando proyectos de mejoramiento de sus carreras de pedagogía en el marco del Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial Docente.

Los profesores no han valorizado suficientemente este conjunto de mejoramientos de sus condiciones de trabajo, pese a que benefician el quehacer cotidiano de la casi totalidad de ellos en todo el país. Dos razones explican posiblemente este hecho.

En primer lugar, en su forma de comunicar las políticas y estrategias de reforma y persuadir a los profesores sobre la necesidad de su participación en ellas, el Gobierno ha puesto énfasis (y muchas veces exclusividad) en el tipo de cambio que se requiere para mejorar los aprendizajes de los alumnos y ha omitido su dimensión de mejoramiento de los recursos –materiales e intelectuales– para el desempeño de los docentes; es decir, el foco ha estado en el *apoyo al aprendizaje* y no ha perfilado dichas iniciativas como *apoyo a la labor de enseñanza*. Cuesta ver en ello una *oportunidad de desarrollo profesional* y más bien se lo percibe como una *actualización del mandato de la autoridad* educacional que reclama obediencia en el nuevo escenario.

En segundo lugar, los dirigentes gremiales de los docentes no han mostrado gran sensibilidad (equivalente a la mostrada en relación a los demás problemas laborales) respecto de los contenidos sustantivos del mejoramiento de la educación en que está empeñado el Gobierno y la relevancia que ello tiene para los profesores en cuanto a su “objeto de profesión”. No han construido un discurso y una reflexión fundada sobre la materia y no han profundizado suficientemente en las implicancias profundas del cambio epocal en que está inmerso el sector (y les exige transformaciones independientes de los “mandatos” del Gobierno)<sup>28</sup>: paradójicamente una cierta autorreferencia gremialista les ha (auto)excluido de la discusión pedagógica. Se ha producido, así, una cierta escisión entre la experiencia concreta de cambio y mejoramiento, situada en la escuela, que involucra protagónicamente a decenas de miles de docentes y el discurso público gremial que no se hace cargo de dicha realidad (ignorándola o subvalorándola). Volveremos más adelante sobre esto.

#### Ingresos

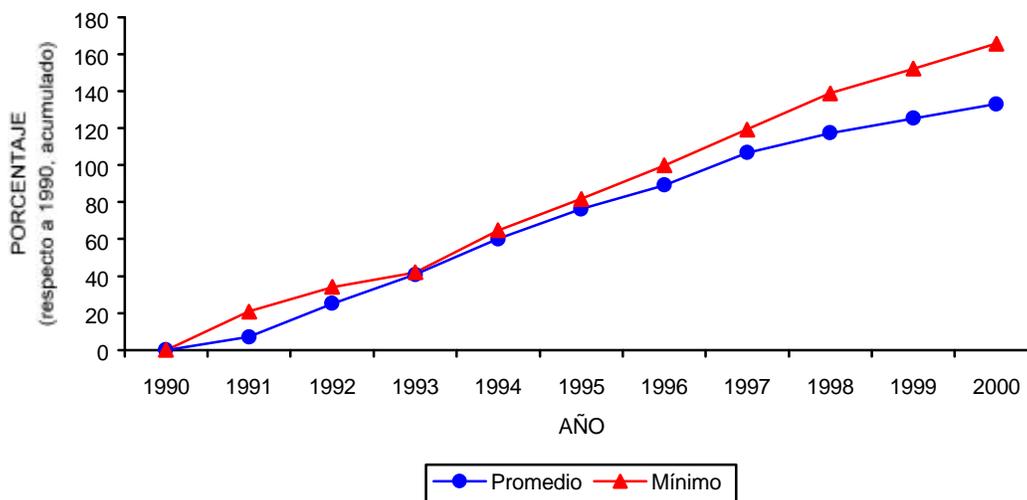
Al finalizar el régimen militar, dos eran los problemas básicos respecto de las remuneraciones docentes: por una parte, el crónico deterioro sufrido, producto fundamentalmente de la desvalorización de la subvención escolar, expresado en sus bajísimos niveles promedio; y, por otra, su enorme heterogeneidad, debida principalmente a la desregulación de este mercado de trabajo, manifestada en diferencias significativas del valor hora según el tipo de empleador<sup>29</sup>. Mediante la Ley 19.070 de 1991, conocida como “Estatuto Docente”, el

<sup>28</sup> Estas limitaciones han comenzado a ser superadas en los últimos años, en que el Colegio de Profesores ha agregado a su discurso reivindicacionista, propuestas y críticas en el orden sustantivo de la Política Educacional.

<sup>29</sup> Por ejemplo: el valor promedio de la hora de un docente de educación básica variaba de 2.207 a 1.659 pesos entre los municipios y los sostenedores particulares, respectivamente; a su vez, al interior de estos últimos (que era dónde se producían los mayores problemas) dicho valor fluctuaba entre 3.698 y 572 pesos (todos valores de 1990).

Gobierno sentó las bases políticas y legales para resolver ambos problemas: creó una estructura salarial que concede una serie de beneficios a los docentes, denominados *asignaciones especiales* (de experiencia, de perfeccionamiento, de desempeño en condiciones difíciles –aislamiento geográfico, ruralidad, marginalidad social– y de responsabilidad directiva y técnico-pedagógica<sup>30</sup>), y estableció como *derecho* de los profesores una remuneración básica mínima nacional (expresada en un valor hora mínimo fijado por ley con carácter imperativo para todo contrato a un docente).

AUMENTO DE REMUNERACIONES DOCENTES  
(sueldo mínimo y promedio)\*



\*Notas:

La remuneración promedio incluye: Remuneración Básica Mínima Nacional (RBMN) más asignaciones (10 bienes, responsabilidad, perfeccionamiento, desempeño en condiciones difíciles), UMP, bonificación proporcional, imponibilidad total, bonificación por desempeño de excelencia y remuneración adicional.

La remuneración mínima equivale a remuneración de ingreso al sistema. Incluye RBMN, UMP base, bonificación proporcional y planilla complementaria.

Incluye zona promedio nacional.

Supuestos:

Variación IPC años 1999 y 2000: 4,3%.

Reajuste remuneraciones sector público años 1999 y 2000: 4,3%.

Como muestra el gráfico, a través de sucesivos aumentos al valor de la remuneración básica mínima nacional<sup>31</sup> y de la fijación de una remuneración total mínima que beneficia aquellos casos en que, pese a ser contratados por el valor hora legal y aplicadas las asignaciones especiales, el salario continúa bajo cierto umbral (especialmente profesores jóvenes y del sector particular subvencionado), los Gobiernos de la Concertación han aumentado sostenida y significativamente los sueldos de los docentes: a finales de la década, tanto el ingreso promedio como el mínimo, son más del doble -en términos reales- que a comienzos de ella.

<sup>30</sup>

Estas asignaciones sólo son imperativas para el sector municipal. Los profesores contratados por empleadores particulares tienen derecho a la asignación por desempeño en condiciones difíciles; además, se otorga el derecho a negociación colectiva (que no existe en el sector municipal), y se estimula a los sostenedores a pagar las demás asignaciones, caso en el cual pueden (en acuerdo con los profesores) excluir dicho mecanismo.

<sup>31</sup>

Esta constituye la base de la estructura salarial, en la medida en que las demás asignaciones se expresan como proporción de ella: así, la asignación de experiencia puede llegar a representar un 100% de la remuneración básica; la de perfeccionamiento, un 40%; desempeño difícil, 30%; y responsabilidad directiva, 20%.

El Gobierno y el Colegio de Profesores han negociado cada uno de los aumentos salariales<sup>32</sup>. Considerados en su conjunto, se podría afirmar que, hasta el momento, se ha hecho uso de tres lógicas de aumento de los ingresos docentes, cuya importancia relativa es parte de lo que está en juego cada vez en las negociaciones, y respecto a las cuales la alineación del Gobierno y la de los docentes ha sido diferente. Una primera, de “dignidad básica”, está orientada a subir el “ingreso mínimo docente”. Además del componente ético que expresa esta lógica, al Gobierno le ha interesado enfatizarla porque beneficia fundamentalmente a los profesores que recién se incorporan al servicio, haciendo por esa vía más atractiva la profesión para jóvenes talentosos. Por su parte, el Colegio de Profesores ha esgrimido permanentemente este criterio como bandera de lucha simbólica en las negociaciones.

La segunda lógica, de “funcionario público”, está orientada a asociar los niveles de ingreso de los profesores con un cierto número de características o condiciones personales o laborales que se consideran valiosas, expresada en las asignaciones especiales antes mencionadas (de antigüedad, perfeccionamiento y zona). Este conjunto de criterios es el más valorado por el Colegio de Profesores (de hecho, es el que está más cerca de la tradición docente de “profesor de Estado”)<sup>33</sup>. A su vez, es el menos privilegiado por el Gobierno, que intenta alejar al sector educación (al igual que al resto de la administración y los servicios públicos) de los criterios tradicionales de valoración burocrática. En efecto, ninguna de las asignaciones se asocia necesariamente con la calidad del trabajo que efectivamente realiza un profesor.

La tercera lógica de aumento de los ingresos, de “gestión moderna”, los asocia al desempeño efectivo de los docentes (considerados individualmente o por unidad educativa), según los logros y avances obtenidos en sus alumnos y otras variables asociadas a la entrega de un servicio educativo de calidad. Ésta es la más valorada y promovida por el Gobierno. Por su parte, el gremio docente se ha mostrado reacio a dicha lógica, pese a lo cual en 1994 negoció un acuerdo con el Gobierno del que se originó la iniciativa más importante y de mayor proyección en este sentido: el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educativos Subvencionados (SNED), creado por la Ley N° 19.410 de 1995. El SNED opera a través de la entrega de una bonificación salarial de excelencia por desempeño, válida por dos años, a los docentes que trabajan en los establecimientos que ocupan el 25% superior de una calificación realizada entre grupos de establecimientos de condiciones estructurales similares. El SNED ha sido aplicado ya tres veces, correspondientes a los bienios 1996-1997, 1998-1999 y 2000-2001.

Visto el proceso en su globalidad, se ha logrado implementar una estrategia combinada en sus lógicas y gradual en su aplicación, negociando los criterios que combinan los diversos intereses en juego (recogiendo dignidad, tradición y cambio). Es este carácter “transado” lo que -más allá de los conflictos- ha hecho de ésta una estrategia económica y políticamente viable.

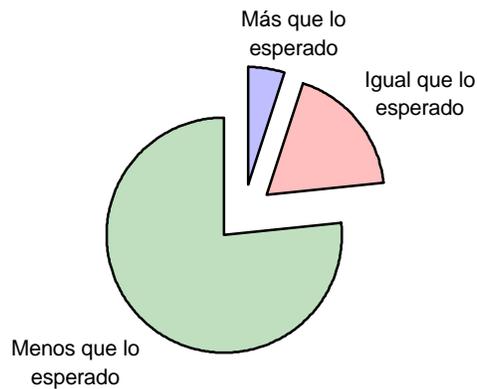
Pese a lo anterior, esta prioridad no se ha capitalizado políticamente, a nuestro juicio -entre otras razones- porque el Gobierno no ha sido capaz de superar el discurso (propio de la transición) de “pago de la deuda” a los profesores. Así, junto con firmar el acuerdo y publicar la ley respectiva, anuncia los aumentos como “insuficiente” (“sabemos que no es lo que merecen”). Sin embargo, ésta es una lógica perversa puesto que, al no saberse cuánto se les debe o cuánto es el umbral de la dignidad que “expresará la (re)valorización de la sociedad chilena para con los profesores”, convierte a la política de aumento de salarios en “donaciones” a un saco sin fondo. Esta actitud tiene profunda resonancia en los profesores, los que -pese a las innegables mejoras, superiores a todas las demás categorías laborales- se perciben como perjudicados, defraudados por los aumentos de ingresos.

---

<sup>32</sup> Estos se han producido (luego de la dictación del Estatuto Docente en 1991) los años 1993, 1994, 1996 y 1998.

<sup>33</sup> En una encuesta realizada entre docentes de la Región Metropolitana, el 94% dijo estar de acuerdo con la aplicación de incentivos económicos a los maestros según “antigüedad”, mientras sólo un 43% dijo concordar con los incentivos por “desempeño” (INCEL 1998).

## AUMENTO DE LOS SUELDOS SEGÚN EXPECTATIVAS



Fuente: MORI. Encuesta 1998.

No se ha logrado definir un horizonte de llegada (lo que Chile puede y está dispuesto a darle a los profesores en un marco de tiempo dado), una meta, un compromiso nacional, en función del cual se avanza año a año hasta cumplirlo. Esto redefiniría radicalmente el tema y obligaría a los actores a posicionarse de un modo completamente distinto ante cada negociación.

Además está pendiente una definición de más vasto alcance, que aclare la forma (procedimientos) e instancia (actores) en que se debiera discutir y resolver los aumentos salariales de los docentes. En términos muy simplificados, la pregunta es si el Gobierno (Ministerio de Hacienda) continuará actuando como “empleador” y el Colegio de Profesores (dirigencia nacional) como “sindicato único” del magisterio. El Gobierno, por una parte, ha validado prácticamente el esquema nacional-centralizado (mediante el Estatuto Docente y las recurrentes negociaciones sostenidas con el Colegio de Profesores), mientras, por otra, se alinea con la estrategia descentralizada (en discursos públicos y en la solución de otros conflictos laborales de los docentes, como el no pago de indemnizaciones y cotizaciones previsionales y otros problemas contractuales). Lo que está en juego no es menor y tiene serias implicancias políticas y económicas, y complejas raíces históricas.

### Estatuto laboral

La “privatización” de la profesión docente acometida por el régimen militar (consagrada legalmente al convertir a los profesores en empleados de los sostenedores –municipios y particulares– y regir dicha relación exclusivamente por el Código del Trabajo) no sólo implicó la pérdida de beneficios económicos y laborales adquiridos; al mismo tiempo, significó socavar las bases en que se sostenía buena parte de su definición de identidad profesional, apartándola de la matriz cultural que implicaba ser “profesor de Estado”. El magisterio tuvo entonces sobradas razones para oponerse a dicha medida: rompimiento con su tradición, pérdida de *status* social, inseguridad laboral, desprotección frente al abuso de los empleadores.

El primer Gobierno de la Concertación acogió esta emblemática demanda, y dictó en 1991 un cuerpo legal especial que regulase el ejercicio de la profesión docente: el Estatuto Docente antes mencionado. Las medidas centrales consagradas en el Estatuto son: mayor estabilidad laboral, configuración de una estructura salarial propia (que asegura niveles mínimos y proporciona diversos estímulos por sobre éste), instauración de una “carrera docente” que da perspectivas de desarrollo profesional y reconocimiento del derecho a gozar de un perfeccionamiento permanente.

La dictación del Estatuto no estuvo exenta de conflicto. Dentro del propio Gobierno existieron posturas encontradas en torno a si era o no conveniente regular de tal forma el mercado laboral docente, introduciendo un conjunto tan amplio de normas especiales. Sólo el reconocimiento de un cierto compromiso ético-moral con el pago de una deuda histórica de dignificación de los profesores y la perspectiva política de conseguir la adhesión de los maestros para las iniciativas de mejoramiento que intervendrían el sector, inclinó la balanza

hacia la opción de “reconciliar al país y la historia con los maestros”. A su tiempo, el propio Colegio se opuso a él por considerarlo insuficiente (sobre todo desde la perspectiva del mejoramiento inmediato de las remuneraciones).

En años posteriores, el Estatuto ha tenido modificaciones significativas. Los municipios (principales empleadores afectados por su dictación), la oposición política y el propio Gobierno, han señalado las inconveniencias de la rigidización de este mercado laboral que el Estatuto implica: al disminuir la flexibilidad en la gestión, impide una buena administración de los recursos financieros y humanos por parte de los sostenedores. Se le señala así como uno de los obstáculos para la modernización del sector. Por su parte, el Colegio lo ha abrazado como una conquista histórica que resguarda a la profesión docente de la arbitrariedad de los empleadores y de la inestabilidad del mercado laboral.

Para superar en parte la rigidización mencionada y otorgar mayores grados de flexibilidad a la gestión educacional, sobre todo en lo referido a los recursos humanos, en 1995 (a través de la Ley N° 19.410) el Gobierno introdujo una serie de modificaciones al Estatuto Docente: se aumenta la movilidad en los contratos docentes, se limita temporalmente la duración de los cargos de director de escuela y jefe del Departamento de Administración de Educación Municipal (5 años), se posibilita –mediante la elaboración de un Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (Padem)– la adecuación de la planta docente de una comuna a las fluctuaciones de su matrícula (es decir, se racionaliza el personal contratado en función de los ingresos percibidos).

Es aún un desafío en el país elaborar una política de contratación e incentivos que alcance simultáneamente los objetivos de eficiencia administrativa y, sobre todo, eficacia educacional que se requiere.

#### **LA PARADOJA: ADHESIÓN Y RECHAZO DE LA REFORMA**

La Reforma ha sido objeto de una postura contradictoria de los docentes: por un lado, amplia participación y compromiso en el trabajo sustantivo de los programas, y por el otro, alta criticidad y oposición política. Esta “esquizofrenia” encuentra bases objetivas que es preciso diagnosticar. Esto explica buena parte del conflicto público con los docentes y su aparente inconsistencia con la alta adhesión a la Reforma. Es claro, como se dijo, que ha existido un engegucimiento respecto del sentido de la Reforma y una imposibilidad de trascender a la demanda remuneracional, pero esto no es explicación suficiente.

Como señala el cuadro siguiente, para los docentes, lo mejor de la Reforma son sus dimensiones educativas, en tanto lo más deficitario son los aspectos de fortalecimiento de los docentes. Es decir, no se trata de que los profesores, como grupo, estén divididos en sus opiniones a favor y en contra de la Reforma, sino que la mayoría tiene un juicio ambivalente sobre ella: valora y adhiere a sus aspectos educacionales, critica y rechaza sus dimensiones laborales.

<b>lo mejor de la Reforma</b>	<b>lo peor de la Reforma</b>
cambio pedagógico	ampliación de jornada escolar
ampliación de jornada escolar	poca consideración de los profesores
trabajo personalizado con alumnos	nivel de remuneraciones
mejoramiento de la calidad de la educación	falta de capacitación a profesores

Fuente: MORI. Encuesta 1998.

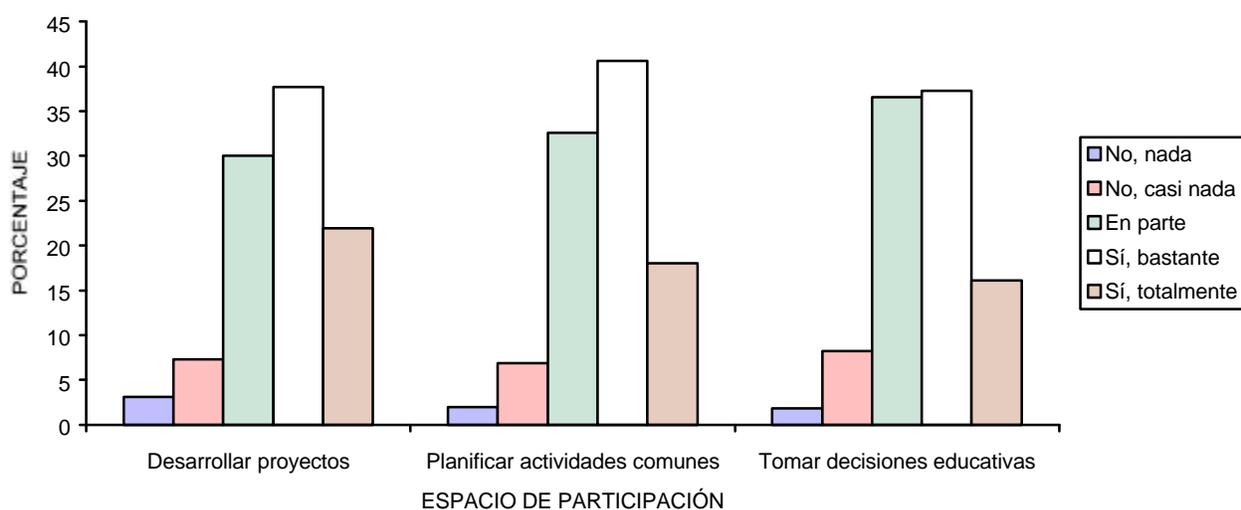
Para tener una imagen de la envergadura de esta duplicidad, es conveniente revisar algunos resultados de investigación que demuestran el enorme compromiso y participación de los profesores con los Programas de la Reforma<sup>34</sup>.

PARTICIPACIÓN DE DOCENTES EN TALLERES DE AUTOPERFECCIONAMIENTO DEL MECE-MEDIA (en porcentaje)

Sí	89,4
No	10,6

Fuente: CIDE. Evaluación Intermedia del Programa MECE-Media. 1999.

APERTURA DE ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN PARA LOS PROFESORES A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECE-MEDIA, SEGÚN DOCENTES



Fuente: CIDE. Evaluación Intermedia del Programa MECE-Media. 1999.

NIVEL DE LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE TEXTOS EN EDUCACIÓN BÁSICA (en porcentaje)

Totalmente	24,7
Medianamente	62,1
No Lograda	6,1

Fuente: CIDE. Estudio Evaluación. 1998.

DISPOSICIÓN A PARTICIPAR EN PROCESOS DE SELECCIÓN DE TEXTOS EN SU ESCUELA (en porcentaje)

Muy de Acuerdo	83,2
De Acuerdo, con reservas	12,4
Indiferente	1,3
En Desacuerdo	0,5

34

Se ha seleccionado algunos estudios recientes de evaluaciones externas realizadas al MECE-Media, PME-Básica y Textos Escolares. Investigaciones con resultados equivalentes existen para el P-900, el MECE-Rural y Enlaces.

**SOBRE PME EN EDUCACIÓN BÁSICA**

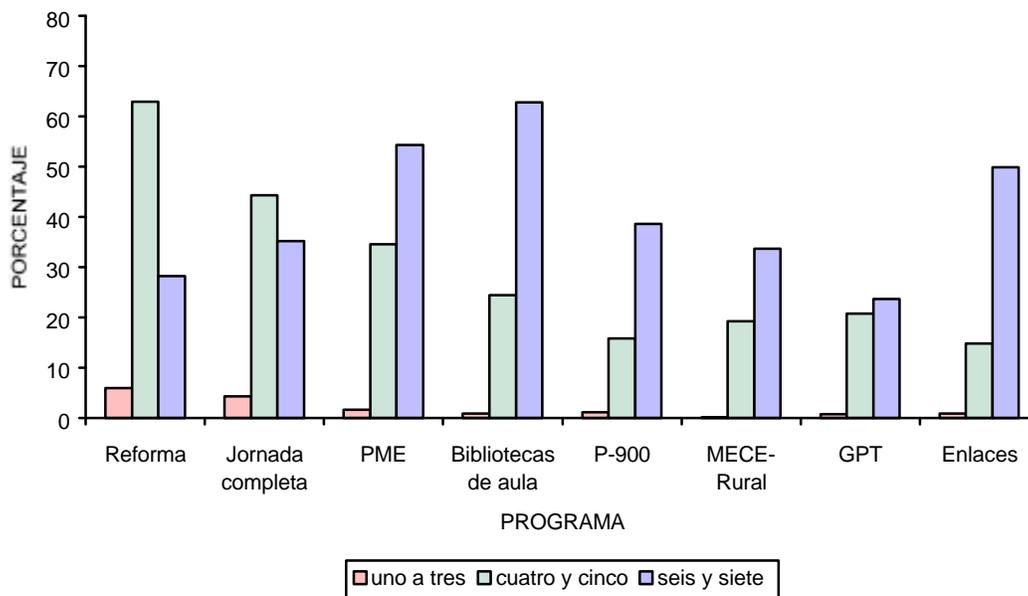
- **60,5% de las escuelas señala que “todos” los docentes han participado en el PME, 12% indica que “la mayoría”, sólo en aproximadamente una cuarta parte de la muestra participan proporciones minoritarias de los docentes.**

- 75% de los docentes dice contar tiempo (dos horas semanales) para trabajar en el PME, aunque un 36% señala que el tiempo disponible es escaso o nulo.
- “Existe diferencia significativa en cuanto a la predisposición a participar en iniciativas de mejoramiento entre los docentes que han estado en PME *versus* los que no han trabajado en ellos”.

Fuente: Estudio Evaluación Externa.

La conclusión general es clara: los docentes participan y valoran enormemente los Programas de Mejoramiento, sin embargo esto no alcanza para capitalizar políticamente dicha adhesión. El gráfico siguiente es elocuente en esto: para todos los Programas de Mejoramiento<sup>35</sup> la mayor proporción de profesores -en rango que se mueve entre 50% y 70%- los evalúa con notas “muy buenas” (6 y 7), una segunda mayoría -que se mueve en torno al 20% y 40%- los califica con notas “suficientes” (4 y 5), en tanto son una clara minoría quienes “reprueban” algún Programa. “La Reforma” en general, sin tener malas evaluaciones está sensiblemente por debajo de todos ellos: dos tercios de los docentes la evalúa con notas sólo mediocres, en tanto menos de un tercio la califica como muy buena.

**CALIFICACIÓN DE LOS DOCENTES A DIFERENTES PROGRAMAS DE LA REFORMA**  
(según escala de 1 a 7)



Fuente: MORI. Encuesta 1998.

35

La excepción es la Jornada Escolar Completa, pero esta excepción confirma la regla: esta política es la más directamente asociada, en la opinión pública y en el sistema escolar, con “la Reforma”.

Creemos que esta ambivalencia no es exclusiva de los profesores. La propia Reforma, o más en general la Política Educativa y el discurso público del Gobierno, ha mantenido una cierta duplicidad que no logra demostrar la compatibilización de orientaciones e intereses opuestos. El siguiente listado es un ejemplo del tipo de oposiciones a que nos referimos:

“la cara amable”	“el lado oscuro”
Programas de Mejoramiento	/ política salarial y contractual
Ministerio	/ empleador
supervisión técnica	/ control financiero
“lo técnico”	/ “lo administrativo”
participación en decisiones pedagógicas	/ participación en decisiones políticas
educación	/ economía

### ¿POR QUÉ LOS DOCENTES SE SIENTEN ALEJADOS DE LA REFORMA?

Para responderse esta pregunta, hemos identificado un conjunto de dimensiones problemáticas de la relación entre docentes y Reforma, ellas son: el contexto institucional de la acción, la cultura docente, el proceso comunicativo de la Reforma, la percepción sobre la valoración social de los docentes y la identidad profesional de los profesores. De cada una de ellas se extraen algunas hipótesis explicativas<sup>36</sup>.

#### Contexto institucional

La tesis básica es que los Programas de mejoramiento han logrado altos niveles de adhesión y participación entre los profesores, pero los disfuncionales contextos de gestión en que operan -en los establecimientos y en las relaciones entre éstos y sus sostenedores- ponen límites severos a la posibilidad de avanzar más y consolidar dicho apoyo.

Más allá de las eventuales limitaciones de los Programas, el nudo crítico sobre adhesión/participación de los profesores no ha estado ahí. Por decirlo de otro modo: los Programas, movilizándolo el ánimo y el compromiso docente en función del cambio, han llevado al límite las estructuras tradicionales, chocan con ellas y develan sus limitaciones. El salto cualitativo en este sentido exige abordar resueltamente dicha (olvidada) dimensión.

En las escuelas se trabaja en contextos de apremio temporal máximo<sup>37</sup>, persisten en muchas de ellas formas de autoritarismo, verticalismo y burocratismo implantadas por los directivos, circulación restringida de la información y una cierta sobrecarga de trabajo administrativo a toda escala, que distrae e impide la realización de trabajos de gestión, planificación y diseño pedagógico curricular. La Reforma no ha logrado desactivar estos círculos viciosos.

La opción descentralizadora del Gobierno situó a nivel del establecimiento educativo el foco de preocupación fundamental, los programas de mejoramiento, en efecto, se concentran en intervenir el corazón del quehacer

<sup>36</sup> Algunas de las tesis aquí expuestas han sido discutidas inicialmente en Bellei, C.; Illanes, C.; Jara, C.; Jelvez, M.; Núñez, I. 1999. Reforma, Ministerio y Profesores. Santiago de Chile, Mineduc.

<sup>37</sup> Dos ejemplos: la mayor dificultad encontrada por los docentes (mencionada en un 52% de los casos) para su trabajo en los PME-Básica es la falta de tiempo (Estudio Evaluación Externa); el 85% de los docentes de Educación Media estuvo de acuerdo o totalmente de acuerdo en que “participar en la Reforma requiere más tiempo del que dispone”, en tanto sólo un 8% dice tener el tiempo necesario (Estudio Evaluación Externa).

educativo. Sin embargo, la experiencia práctica y las diversas evaluaciones realizadas a este nivel, muestran coherentemente que son las condiciones de contexto institucional en que “caen” estas intervenciones la variable más significativa para decidir la viabilidad, calidad y sostenibilidad de estos procesos de mejoramiento. Y por esa vía, la dureza de la adhesión docente a la Reforma. Siendo además que dichas condiciones de contexto institucional no se sitúan sólo (ni a veces prioritariamente) a nivel de la escuela, sino sensiblemente sus sostenedores y también las estructuras regional y provincial del propio Mineduc.

La necesidad de recentrar la vida escolar en lo pedagógico, subordinando a ello los aspectos administrativos, derivó muchas veces en la carencia de propuestas significativas de cambio en la dimensión de la gestión escolar, cuando no su total omisión. La realidad ha mostrado sin embargo que las unidades educativas que han iniciado cambios relevantes se caracterizan por poseer equipos directivos líderes. Cuando éstos no existen, la falta de conducción y coherencia de las iniciativas de cambio, acaba por desmotivar a los docentes a su cargo.

#### Cultura docente

Los profesores habitan en una cultura docente y escolar muchos de cuyos elementos son extraños a la Reforma. Esquemática y simplificada:

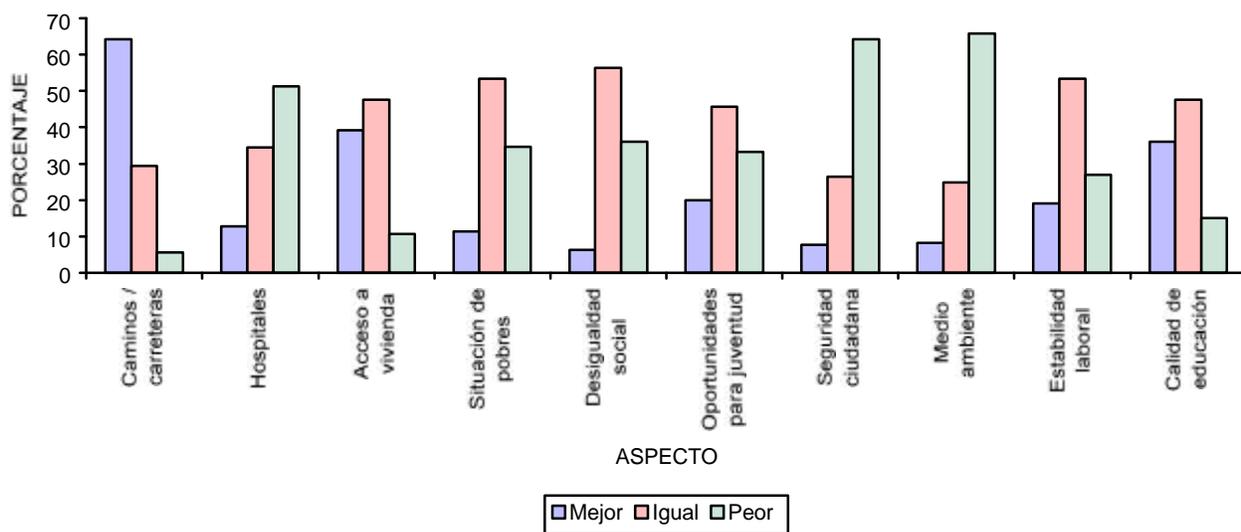
“Cultura docente o escolar”	Principios culturales de la Reforma
Cultura burocrática-funcionaria	Desempeño de Profesionales
Humanismo desvinculado de lo productivo	Orientación a la eficacia tecnológica
Enclaustramiento social	Apertura a la sociedad y el mundo
Conservadurismo pedagógico	Modernidad y cambio

- cultura burocrático-funcionaria: carencia de evaluación y orientación a resultados, dependencia, compartimentación;
- humanismo no orientado a la productividad: conversaciones orientadas por el “deber ser”, predilección por declaraciones de principios, enseñanza como “siembra misteriosa” y “a largo plazo”;
- enclaustramiento social: la pedagogía como hermandad, la escuela como claustro, limitantes y absorbentes condiciones materiales y organizacionales del trabajo escolar, la enseñanza como parcela exclusiva de los profesores;
- conservadurismo pedagógico: “con las personas no se experimenta” (por lo tanto no se innova), la educación como transmisión de la “cultura legítima” (o sea, la tradición en su forma y en su contenido), tendencia a reproducir las formas en que se fue formado.

Esta matriz cultural, formada en la tradición del Estado docente y reforzada por las particulares condiciones de trabajo de los maestros, hace de los profesores un grupo claramente diferenciable de la sociedad, poseedor de una densidad simbólica y una identidad profesional muy fuertes. Las nuevas orientaciones de la Reforma se encuentran con una cultura cristalizada, que se le opone aunque sólo sea por un sociogenético “instinto de conservación”.

Sólo a modo de ejemplo, obsérvese cómo los docentes perciben de un modo sensiblemente reactivo el proceso de modernización acelerado que vive el País<sup>38</sup>.

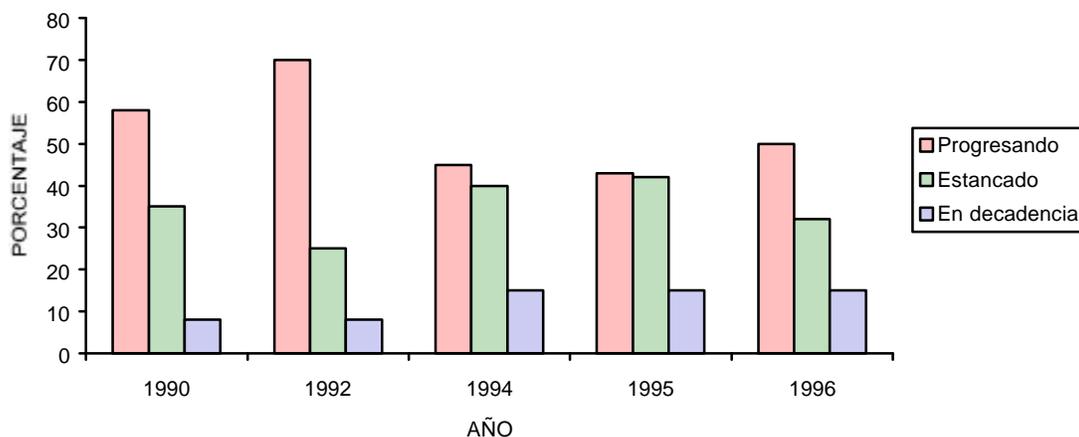
### SITUACIÓN DEL PAÍS EN DIVERSOS ASPECTOS EN COMPARACIÓN CON 4 AÑOS ATRÁS



Fuente: MORI. Encuesta 1998.

Intentando una síntesis del gráfico, se podría afirmar que la mitad de los profesores piensa que Chile es un país estancado, mientras que un tercio cree que está en retroceso, en cambio sólo un quinto percibe progresos en las diferentes áreas. O sea, cuatro de cada cinco profesores no cree que Chile esté progresando. Comparativamente con el resto de la población, como se ha aprecia en el cuadro siguiente, la mayoría del país percibe al país en su conjunto y a su economía en términos positivos. Desde el año 1990 al 1996, sigue siendo mayoritario el porcentaje de la población que percibe en forma optimista el progreso del país<sup>39</sup>.

### PERCEPCIÓN ACERCA DE LA SITUACIÓN DEL PAÍS



¿Cree que en el momento actual Chile está progresando, estancado o en decadencia?.

Fuente: CEP. Encuestas de varios años.

<sup>39</sup>

Manzi, J.; Catalán, C. Los cambios en la opinión pública: 526. En Toloza, C.; Lahera, E. (eds.). 1998. Chile en los noventa. Santiago de Chile, Presidencia de la República de Chile; DOLMEN.

En síntesis, los profesores tienen una opinión mucho más pesimista respecto del progreso del país que el resto de los chilenos. La Reforma debe trabajar con una materia prima social muy alejada de sus orientaciones modernizantes. La Reforma no ha tenido plena conciencia de este virtual “choque de culturas” entre ella y los docentes, pero más grave aun, no ha asumido las implicancias políticas, comunicacionales y formativas de este hecho.

No se quiere afirmar que “toda” la cultura docente/escolar sea opuesta a la Reforma, al contrario, lo que se desea destacar es que ésta no supo encontrar los elementos (valores, motivaciones y tradiciones) a partir de los cuales “conectar” su nueva propuesta y -deconstruyendo lo opuesto- construir los nuevos significados. Además queda claro que la envergadura de la tarea no era menor.

#### Proceso comunicativo

Dado que la Reforma es básicamente una operación de cambio cultural, se vuelve crítico el proceso comunicativo de transmisión/adhesión/incorporación del nuevo mensaje. Sobre este punto es importante aclarar que no nos referimos sólo a lo que se realiza por los medios de comunicación social, sino igualmente (y quizá prioritariamente) a las comunicaciones internas del sistema escolar, severamente mediadas, filtradas y con frecuencia distorsionadas (para los docentes “de aula”) por las estructuras descentralizadas del Mineduc y fundamentalmente las direcciones de los establecimientos.

Parfraseando la propia Reforma, se diría que ésta ha sido poco “constructivista” en el siguiente sentido: dado que lo que la Reforma propone implica un cambio cultural de magnitud para los profesionales de la educación, es imprescindible (no para su “viabilidad política” sino para su efectiva realización) conectar las propuestas de cambio con las significaciones que los profesores poseen sobre ellos mismos, su práctica, sus expectativas. Como se dijo, la distancia de la cultura docente respecto de la Reforma no es “un obstáculo” a superar, constituye buena parte de la médula de lo que se quiere transformar.

Sin embargo, el proceso comunicativo ha presentado serias falencias, tales como:

- Para el sentido político/global de la Reforma, se ha utilizado una vía indirecta y no legitimada para llegar a los docentes (supervisores y directivos). La mayoría de los planes de sensibilización y capacitación que los programas realizan se desarrollan en forma piramidal, es decir, en especies de cascadas desde el nivel central del Mineduc hacia sus instancias descentralizadas o directivos de establecimiento, y de ahí a los docentes. El Ministerio habla del cambio a través de las instancias del control. Sin embargo, parte de la mística, el sentido y la información así diseminados no llega satisfactoriamente a los profesores.
- El Ministerio llega directamente a los profesores a través de material escrito muy técnico, con poca referencia al conjunto de la Reforma y sin consideración de los contextos organizacionales en que trabaja el profesor. Es decir, lo hace con un nivel de enmarcamiento muy fuerte, con un mensaje micropedagógico, en definitiva, en el nivel más operacional de su profesión. No es que eso esté mal, lo negativo es la ausencia de contextos más amplios en que el profesor inscriba comprensivamente lo que lo se le está invitando a hacer<sup>40</sup>.
- Poco respaldo de los medios de comunicación, estrategias comunicacionales defectuosas a nivel de medios masivos, dificultades para “traducir” en términos interesantes para la opinión pública los objetivos, programas y preocupaciones de la Reforma.
- Elaboración de un mensaje parcial, que posterga dimensiones importantes para los docentes, que no logra integrar satisfactoriamente “lo nuevo y lo tradicional”.

---

40

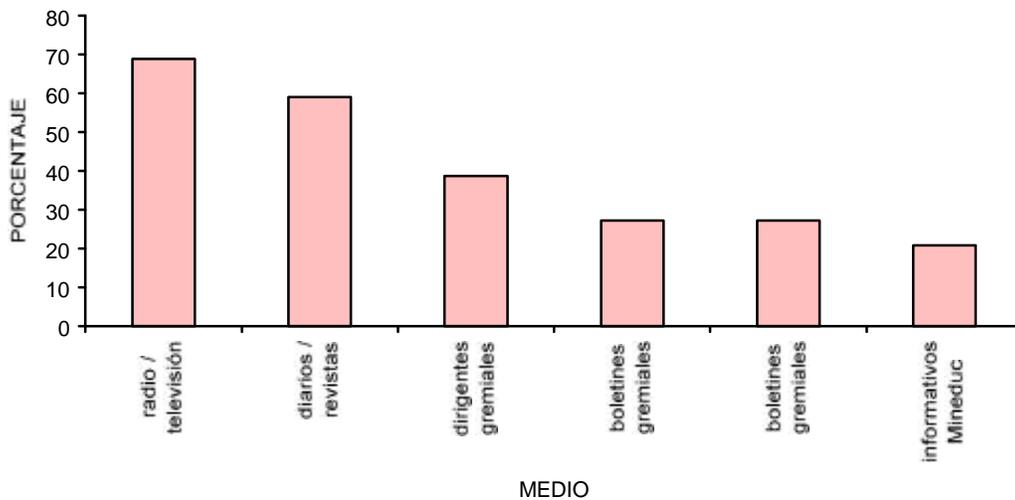
Esta relativa atomización del mensaje, puede estar a la base de los resultados aparentemente contradictorios de la Encuesta MORI (1998): cuando los profesores son llamados a nombrar espontáneamente “componentes” de la Reforma muestran enormes dificultades para responder, en cambio conocen y tienen opiniones asentadas sobre la mayoría de los Programas de la Reforma.

CONCEPTOS E IDEAS FUERZA FUNDAMENTALES DE LA REFORMA COMO POLARIDADES COMUNICACIONALES ENFATIZADAS Y POSTERGADAS

se ha enfatizado	se ha postergado
competitividad	igualdad de oportunidades
innovación (crear algo)	distribución (democratizar algo)
necesidades de la sociedad futura	demandas de los jóvenes de hoy
adecuación/adaptación	logro/exigencia
diversidad de medios	compromiso con resultados
autonomía de los actores	compromiso del Estado
"lo técnico"	"lo político"
niveles de entrada distintos	niveles de salida equivalentes
disfrutar	llegar lejos (alto)

En síntesis, la estrategia comunicacional ha tenido simultáneamente problemas de forma (medios usados y relaciones establecidas) y contenido (mensajes elaborados). Lo inapropiado de estas estrategias comunicacionales queda en evidencia al considerar el siguiente gráfico: los docentes se informan fundamentalmente por medios de comunicación masivos o canales gremiales, siendo las vías del Ministerio de Educación las menos significativas.

MEDIOS POR LOS QUE SE INFORMAN LOS DOCENTES  
(Región Metropolitana)



Fuente: INCEL. Encuesta 1998.

La información constituye en sí misma una valiosa fuente de poder para las distintas instancias del sistema. Esta situación provoca que la información se transforme en un producto que fluye de lo alto hacia abajo, pero que a medida que se disemina pierde parte importante de su contenido. Esto significa que, cada una de las instancias que tiene acceso a la información entrega a su vez sólo una parte de ella al resto del sistema, por lo tanto, el último eslabón (los profesores de aula) recibe sólo una mínima o ninguna proporción de ella.

Percepción sobre la desvalorización social de los docentes

La principal demanda de los profesores ha sido y sigue siendo el aumento de sus remuneraciones a niveles que restituya “la deuda histórica” que el país mantiene con ellos. Es más, los docentes estiman que un aumento considerable de sus remuneraciones sería la única posibilidad de recuperar el status social perdido, a lo largo de estas últimas décadas.

Avalan esta hipótesis diversos estudios (p.e. MORI 1998, ENERSIS 1997), los cuales concluyen categóricamente que la gran crítica de los docentes hacia la Reforma es “el problema de los sueldos de los profesores”. Sólo a modo de ejemplo, algunos resultados de ENERSIS 1997:

- 86,5% de los profesores considera insuficiente su sueldo y sólo 8,9% piensa que son adecuados (en el sector municipal el descontento sube a 92,6% y la satisfacción baja a 4,1%)
- 92,2% cree que actualmente no se valora como antes a los profesores y sólo un 3,8% piensa lo contrario
- 90,2% piensa que los bajos sueldos son una muestra de la poca estima que la sociedad tiene de su trabajo

Sin embargo, la demanda salarial constituye sólo “la punta del *iceberg*” que actúa como una suerte de reivindicación simbólica (“varita mágica”) a través de la cual se intenta resolver la multiplicidad de factores que inciden en el cambio de posición social de los profesores (fundamento último de la sensación de frustración, abandono y resentimiento que los profesores proyectan como grupo profesional). Algunos de estos factores tienen que ver con dinámicas internas en las cuales el profesor se desenvuelve profesionalmente al interior de su establecimiento y otras, de carácter externo, tienen que ver con cómo los profesores se desenvuelven socialmente al interior de la sociedad chilena.

En relación a los factores externos, se puede identificar tres ámbitos distintos, el primero es que la pedagogía ha perdido la capacidad de actuar como vehículo de movilidad social, el segundo dice relación con los salarios y el consumo, es decir, la posibilidad de los profesores de acceder a los diferentes productos y servicios del mercado y el tercero, con la percepción que tiene la sociedad sobre ellos y los cambios en la posición y posesión del conocimiento en la sociedad.

Por mucho tiempo la pedagogía fue percibida, sobre todo, por las capas medias y bajas, como una profesión universitaria accesible, que aseguraba la movilidad social al interior del sistema. Pero, por una parte, la profesión docente ha ido perdiendo progresivamente esta capacidad movilizadora y, por otra, existe la percepción de que la educación universitaria (en general) es cada vez más propiedad de los niveles económicos altos. En síntesis, la pedagogía no entrega la posibilidad de ascender socialmente a través de los méritos propios y no los adscritos.

Un segundo tema es que justamente la movilidad social, entre otras posibilidades, asegura el acceso a nuevos productos y servicios. Si bien es cierto que las remuneraciones docentes han aumentado en la última década, la percepción docente es que, comparativamente con otros grupos profesionales, ellos siguen sin poder acceder al mismo mercado. Claramente las personas no comparan sus remuneraciones con cinco o diez años atrás, sino con la capacidad de consumo de otros grupos “similares” a ellos, en este caso, otros profesionales.

Adicionalmente, siendo que la docencia es eminentemente una profesión cultural, es justamente a los bienes culturales a los cuales los profesores no tienen acceso. Los docentes se encuentran desvinculados del mercado cultural de libros, revistas especializadas, cine, teatro, música, eventos culturales, etc. Al respecto, por supuesto que nada garantiza que sólo con un aumento salarial los profesores vayan a disponer recursos para este tipo de consumo cultural.

Finalmente, a diferencia de lo que los profesores perciben (que sólo un aumento de sus remuneraciones hará variar el alicaído prestigio social de su profesión), existen otros elementos constitutivos de la imagen social de la profesión, como son la percepción social del rol docente, la percepción de los profesores por parte de otros profesionales y la percepción que tienen los propios docentes de su injerencia, en tanto grupo ocupacional, en las dinámicas societales. Más al fondo este tema tiene que ver con que el desarrollo del conocimiento ha provocado una transformación profunda mediante la cual el profesor ha dejado de ser el centro de difusión del

conocimiento y lo ha privado de uno de los elementos constitutivos de su identidad profesional: el monopolio de la acumulación y transmisión del conocimiento.

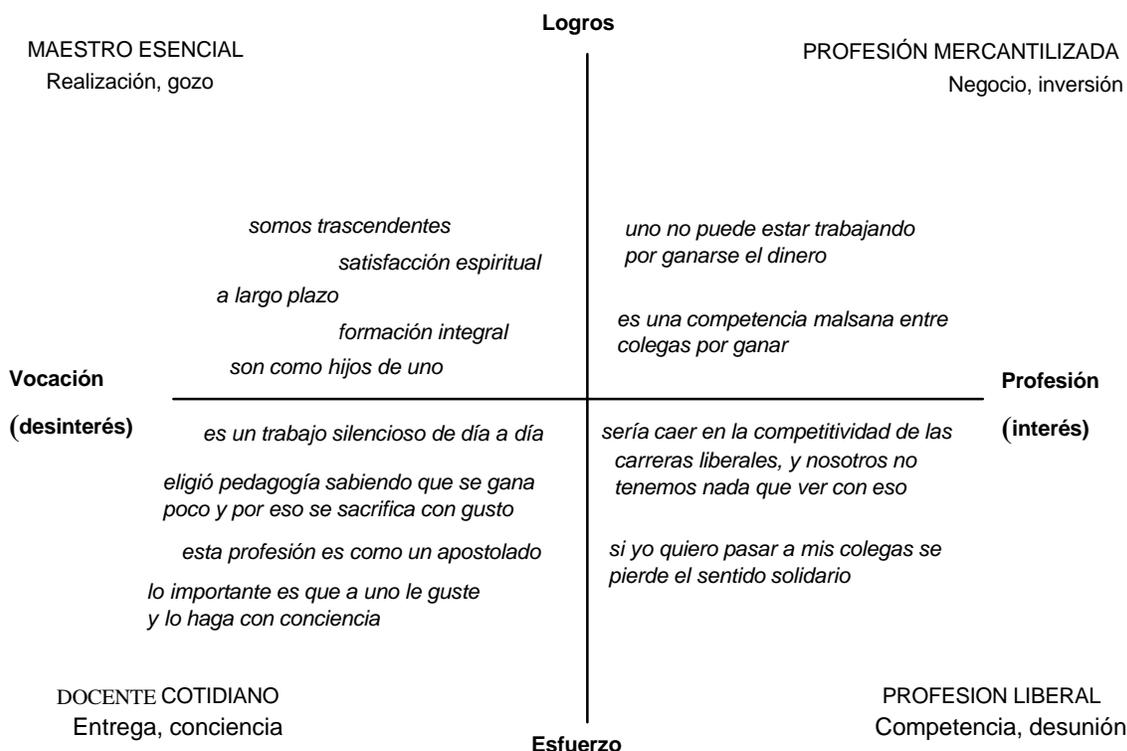
#### Identidad docente

La definición en términos de categoría laboral y social de la función docente no es simple ni consensual. En efecto desde distintos ámbitos se discute cuál es el carácter, la especificidad y más recientemente la identidad, del rol que desempeñan los profesores. Muy esquemáticamente.

- La tradición del *Estado docente* les asigna un carácter de *funcionarios públicos*, sometidos a la autoridad y a las regulaciones burocráticas, y protegidos y beneficiados también con sus prerrogativas (fundamentalmente la estabilidad laboral y la carrera funcionaria). El correlato en términos de identidad colectiva es ser un “profesor de Estado”, es decir vincularse directamente con un proyecto de construcción de la nacionalidad, aporte al desarrollo moral y material del país, y promoción de la igualdad de oportunidades de movilidad social.
- En la historia de lucha político-sindical (construida al abrigo del Estado docente), se han definido en términos de *trabajadores de la educación* (un “obrero intelectual”), intentando combinar una identificación de clase trabajadora junto al mundo sindical con la especificidad de “trabajo intelectual” que la docencia supone. Esta vertiente se vio reforzada por los efectos de lo que se denominó el proceso de “proletarización” de los profesores sufrido durante el régimen militar.
- La descentralización (para estos efectos, más precisamente “desestatización”) administrativa y la embestida privatizadora de los ochenta, entregan la (des)regulación del ejercicio de la docencia a un mercado laboral privatizado, asimilando el profesorado a las demás categorías laborales; no le reconocen un *status* especial a su trabajo, provocando de este modo una especie de “vacío de identidad”.
- El debate académico no ha dado con una definición única y se ha movido en planos sensiblemente distintos unos de otros, que implican procesos de formación e imágenes de desempeño muy diferentes: un oficio que se aprende fundamentalmente en la práctica y que descansa básicamente en las aptitudes y destrezas del “maestro”; una ciencia con un método y un objeto de conocimiento propios del que deriva técnicas de intervención adecuadas, que se nutre de la investigación educativa tanto académica como en-la-acción; una profesión que se apoya en los saberes de variadas ciencias, que desarrolla un instrumental metodológico de acción para su desempeño y que genera a partir de él su propia acumulación de saberes prácticos.

Por su parte, los profesores también tienen percepciones distintas de su quehacer y para ellos los conceptos de vocación y profesión no aparecen como complementarios, sino más bien antagónicos. Mientras la vocación está vinculado al servicio y a la entrega, a lo “propiamente docente”, la profesión parece estar más ligada al concepto liberal del término, es decir, a la competencia, al interés y al lucro. A continuación se presenta un esquema que resume estas posiciones, que desde la perspectiva de los profesores, se construyen como polaridades opuestas y no como dimensiones de un continuo.

“ESTRUCTURA” DEL SER (Y NO SER) *DOCENTE*



Fuente: Bellei, C.; Elgueta, S.; Milessi, C. 1997. Percepción y valoración de los docentes sobre programas de incentivo al desempeño profesional. Santiago de Chile, Mineduc.

Sin embargo, en un sentido weberiano, profesión y vocación se desarrollan complementariamente, sin verse uno y otro como polos. La profesión no excluye sino que incorpora el oficio (es más bien su versión moderna), al mismo tiempo que puede tener un fuerte componente de mística y compromiso (que es la forma moderna que asume el viejo concepto de vocación o apostolado).

La Concertación ha definido su propuesta en este ámbito en términos de “profesionalización” de la docencia, sin embargo, esta línea de política no está suficientemente elaborada en términos conceptuales. Por lo pronto, no se ha hecho cargo de la complejidad de las discusiones antes esbozadas, mezclando orientaciones de muy distinto sentido, con el consiguiente vacío de significado del concepto. Mucho menos ha sido capaz de integrar en su propuesta los elementos aparentemente contradictorios de la identidad docente, que quiere tanto fortalecer como transformar.

## CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LOS PROCESOS DE REFORMA EDUCATIVA: CONSIDERACIONES SOCIOCULTURALES

Más allá del tema específico que ha abordado este trabajo, pensamos que del caso chileno de política hacia los docentes en esta década, se pueden extraer lecciones útiles para las políticas generales de Reforma Educativa. A continuación se mencionan brevemente algunas de ellas.

### Desajuste entre estructuras y prácticas

Buena parte del mérito de la política de los 90 (plasmada en los Programas de Mejoramiento) fue demostrar que, aun en las estructuras heredadas del sistema escolar, existía un amplio margen de cambio y mejoramiento que los actores podían ocupar. Esta tesis (que se transformó en una opción política) fue claramente confirmada.

Sin embargo no se ha tenido la misma lucidez y flexibilidad para responder a los nuevos desafíos planteados justamente por el éxito de esas políticas iniciales. Muy sintéticamente: los procesos situados de cambio, implementados por los actores locales, comienzan a topar con los límites de las estructuras anteriores. La Reforma instala una nueva cultura y unas nuevas prácticas que -para sostenerse y legitimarse sólidamente- reclaman cambios estructurales (normativos, financieros y -sobre todo- de gestión institucional). Ciertamente este escenario de desfase es más favorable que las antiguas Reformas, en que a los cambios legales y normativos no les correspondieron jamás cambios prácticos. Pero ciertamente conciliar transformaciones de estructuras y procesos en el sistema escolar es aun un desafío pendiente.

#### Asumir las dimensiones culturales de la política

Los principios del “constructivismo pedagógico” deben ser asumidos también como principios de política, en la relación con los docentes. En efecto, asumiendo que la Reforma Educativa supone un cambio cultural, no se ha sido consecuente en la estrategia de persuasión-comprensión-cambio dirigida hacia los maestros. Muchas veces se tiene la sensación de que el Estado ha aplicado una “violencia simbólica” a los profesores: no los ha acompañado en el dolor y sobre todo el desconcierto que les significó el fin del Estado Docente en los 80; no ha conceptualizado comprensivamente para ellos la apuesta de cambio/conservación en que se basa su política; no ha recogido los elementos filosóficos y prácticos de su tradición cultural que podían integrarse a los nuevos tiempos; etc. En educación no es sólo que los cambios son lentos y que “los tiempos educativos no son los tiempos políticos”, la dinámica cultural de deconstruir significados tradicionales y elaborar comprensivamente los nuevos, integrándolos en un paradigma alternativo, posee complejidades que es preciso asumir y abordar “pedagógicamente” desde la política.

#### Concebir la comunicación como parte de la política

Si es cierto que la Reforma es un cambio cultural, entonces las políticas de comunicación no deben ser concebidas como “estrategias de apoyo” o “difusión de los resultados”, más bien son parte sustancial de la Reforma misma. Desde algún punto de vista toda la Reforma es un proceso comunicativo a gran escala, de disseminación de nuevas ideas, de estímulo a múltiples nuevas conversaciones, de mejoramiento de la base comunicacional entre profesores y alumnos, etc. Es crucial asumir por tanto algunas reglas de la “comunicación efectiva” en el propio accionar político del Gobierno. Por ejemplo, asegurar la coherencia entre la “forma” de transmitir el mensaje y su “contenido” (no se puede legítimamente hablar de participación con enmarcamientos extremadamente rígidos); o reconocer que todo proceso de comunicación es siempre de ida y vuelta (y que no estar abierto a “escuchar” las reacciones e incomprensiones es no estar dispuesto a resguardar la efectividad de la comunicación); o entender que la mitad del mensaje es el medio que lo porta (no se puede hablar del cambio a través de las estructuras del control). En definitiva, la frontera entre “política comunicacional” y “política educacional” se vuelve difusa.

**COMUNIDAD EDUCATIVA Y REFORMAS EDUCACIONALES: ACTORES Y PROCESOS  
PARTICIPANTES EN LOS ESTADOS BRASILEÑOS ENTRE 1995 Y 1999\***

**MARIA DA GLÓRIA GOHN\*\***

Esta presentación analiza el papel de la educación en el contexto de la coyuntura globalizada de fines del siglo XX. Luego, se remite a procesos sociales concretos, a partir de los cuales se analizan las reformas educacionales que están siendo implementadas desde 1995 en el Estado de São Paulo, desde el punto de vista de sus problemas, obstáculos y conflictos políticos.

El enfoque conceptual adoptado designa como *Comunidad Educativa* a los actores participantes del proceso educacional, dentro y fuera de las unidades escolares. Desde el punto de vista metodológico-operacional, el concepto envuelve a la *comunidad escolar*, propiamente dicha, compuesta por los profesores y especialistas (de apoyo, coordinadores y orientadores pedagógicos), alumnos, padres, funcionarios y todo el *staff* administrativo de gestión interna (directores, supervisores, etc.); a la *comunidad externa* a las escuelas (Secretarías de Estado, Reparticiones Regionales de Enseñanza y otros representantes de la sociedad civil organizada), así como la *comunidad del medio* de la unidad escolar, compuesta por las organizaciones de la sociedad civil que tratan de asuntos que dicen respecto a la escuela, o sea: movimientos sociales, sindicatos, asociaciones religiosas, ONGs, organizaciones de empresarios etc.

***EL ESCENARIO DE LA EDUCACIÓN, TRABAJO Y LUCHAS SOCIALES EN LOS AÑOS 90***

**La Coyuntura Nacional en los Años 90: Exclusión y Luchas Sociales**

Un gran número de analistas han destacado que el mundo cambió bastante en los años 90 y con él, la realidad nacional brasileña: la globalización de la economía avanzó, las políticas neoliberales ganaron centralidad, el desempleo aumentó, el proceso de trabajo se transformó con la informatización tecnológica; las empresas se reestructuraron y disminuyeron sus cuadros de funcionarios, faltó el empleo industrial, la economía informal creció. La exclusión social también alcanzó a la clase media de la población, que comenzó a tener dificultades para encontrar trabajo y a convivir con el fantasma del desempleo. El Estado pasó a patrocinar políticas

---

\* Agradezco los comentarios de Sergio Martinic y Antonio Arellano Duque a la versión preliminar de este artículo. Agradezco también a Gonzalo Gutiérrez, por el estimulante diálogo que tuvo lugar a través del Fórum Electrónico, el cual acompañó el desarrollo de la investigación en la cual se basa esta presentación.

\*\*

Profesora

*Titular de la Facultad de Educación de la Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Brasil.*

sociales para insertar a los individuos excluidos del mercado de trabajo o a los despojados de sus derechos sociales, a través de políticas de compensación (becas-empleos, fuentes de trabajo, etc.), con el objetivo de ablandar el impacto de la disminución de sus actividades en sectores estratégicos socialmente, como en las áreas de la educación y salud. Las políticas de ajustes estructurales han sido presentadas como modernas, inevitables y de largo alcance. Sin embargo, los analistas han destacado también que estas políticas colaboraron para el aumento del desempleo y de la pobreza, además de generar más desigualdad social.

Muchas circunstancias nuevas están ocurriendo en este cambio de milenio, las cuales no son sólo novedades, sino también fenómenos que contienen procesos sociales positivos, desde el punto de vista de la construcción de caminos para un cambio social de calidad, base para una realidad menos injusta socialmente. Se trata de nuevas formas de sociabilidad presentes en la red y en los movimientos sociales, junto al contradictorio Tercer Sector. Ellos adquirieron prominencia porque crearon modos autónomos de prestación de servicios, apoderándose de espacios gubernamentales en la gestión de políticas públicas.

Los ejemplos exponen la construcción de una nueva cultura política en el país y señalan un escenario en que, a pesar de la crisis económica y social, nos demuestra que la sociedad civil aún consigue reorganizar su agenda de prácticas sociales. Las grandes movilizaciones que dieron vida en los años 80 a los grupos y movimientos sociales organizados, principalmente en el sector urbano, perdieron notoriedad, pero, no obstante, surgieron nuevas formas de hacer política. Los sectores organizados de la sociedad civil tuvieron que rectificar su participación, en los términos de actuación estratégica, posicionándose para la construcción de su propio camino, en compañía de los que les dieron apoyo, en prácticas sociales más propositivas que reivindicativas, sin permanecer más a la espera de las eternas promesas no cumplidas. Los consejos de gestión -a ser tratados adelante- serán uno de los espacios de búsqueda en la construcción de esos espacios interinstitucionales.

Nuevos actores entraron en escena en la sociedad civil, constituyendo un nuevo actor social colectivo y una nueva figura jurídica: organizaciones privadas sin fines de lucro, dirigidas a áreas de interés público. Se trata del llamado Tercer Sector, conjunto de entidades diversas, compuesto de organizaciones, asociaciones comunitarias y filantrópicas o de caridad, algunos tipos específicos de movimientos sociales, fundaciones, cooperativas e incluso algunas empresas autodenominadas "ciudadanas". El trabajo voluntario -junto con el trabajo de los dirigentes pagados por las entidades del tercer sector-, pasó a ser el nuevo predominio de los programas sociales, siendo redefinido como perteneciente al campo de una nueva economía social, componente fundamental de las relaciones del tercer sector y del mercado informal de trabajo.

La Educación en Brasil entre 1995 y 1999

### ***Las Nuevas Directrices: Conjeturas y Nuevo Perfil***

La educación gana importancia en la nueva coyuntura de la era de la globalización, debido a que el nivel alto de competitividad amplió la demanda por conocimientos e información. Ella también se transforma en el centro de los discursos y políticas sociales, porque será capaz de ser un instrumento de democratización, en un mercado de elección y oportunidades. A la escuela -así como a la ciudad- le es atribuido el espacio para el ejercicio de la democracia y conquista de derechos, de la misma forma que la fábrica fue el espacio de lucha y conquista de

los derechos sociales de los trabajadores. El nivel de escolaridad y la calidad de la educación recibida constituyen un factor determinante para el acceso al mercado de trabajo, nivel de renta, etc.

### *En Relación con los Significados de las Reformas Educativas*

Desde luego, es bueno recordar que el término reforma no tiene un significado necesario, único o universal. Una reforma, en sí misma, no es sinónimo de progreso, transformación progresista o cambio de calidad. Las reformas siempre remiten las relaciones sociales y relaciones de poder. La escuela para todos fue una gran reforma de la modernidad.

En la coyuntura de los años 90, las reformas educativas en los sistemas de enseñanza se volvieron obligatorias en las agendas discursivas de los políticos y administradores públicos. Tanto a nivel de gobierno central como de los gobiernos estatales, las reformas se representan con un gran objetivo: promover la modernización de la red escolar, reconocidamente atrasada e ineficiente en todos los sentidos (cobertura, gestión, calificación profesional, resultados, infraestructura, etc.). Nuevos diseños buscan dar respuesta a los desafíos, incluyendo nuevos abordajes, métodos y contenidos sociales y de aprendizaje, de acuerdo con los nuevos modelos emergentes.

Aunque el periodismo impreso ha destacado la falta de diálogo entre los técnicos planificadores y otros actores de la comunidad educativa en la formulación e implementación de las reformas, algunos datos aún preliminares indican que los establecimientos donde las reformas educativas han sido exitosas, cuentan con la participación de miembros de la comunidad educativa.

### **El Universo de las Reformas para la Enseñanza Primaria. El Nivel Nacional**

Las actuales reformas se traducen en iniciativas para alterar aspectos de la gestión educativa, en todos sus niveles y escalones. Hay una preocupación sistemática con la eficiencia de la aplicación de recursos y con el sistema de evaluación de los resultados (tanto administrativos como didáctico-pedagógicos). Obtener o indicar los resultados es un punto obligatorio. En esta dirección, desde 1995, el gobierno federal ha elaborado programas y directrices nacionales que han provocado transformaciones profundas, desde el punto de vista de su organización, en los diferentes niveles de la educación brasileña, destacándose la directriz de la municipalización de la enseñanza y la fundación del Fondo de Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental (FUNDEF) y de Valorización del Magisterio.

La municipalización en la educación ya era una tendencia en los años 80, que se intensificó después de la Constitución del 88, con la autonomía que se dio a los municipios y con la crisis fiscal de los estados. La Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) de 1996, sólo reafirmó esta tendencia. Pero fue el FUNDEF la instancia que intensificó la municipalización al crear incentivos y apoyo financiero a los municipios, según el número de vacantes que estos ofrecieran en la enseñanza primaria.

El FUNDEF implementó varias innovaciones, a partir del hecho de ser una legislación que especifica el uso de los recursos, mecanismos de prestación de cuenta, etc. Algunos analistas destacan que el Fondo colaboró para el crecimiento del índice de escolaridad, el cual, según datos del Instituto Brasileño Geográfico y Estadísticas (IBGE), ya es superior a 90% en todas las regiones del país. El IBGE también registra que el porcentaje de niños entre 7 a 14 años de edad que están fuera de las salas de clase cayó desde el 11,5% que registraba en 1993 a un 5,3% en 1998 y que, en las áreas más pobres del Nordeste, el índice de analfabetismo de los niños en la misma franja de edad, cayó de 26,7% a 16,8%. Según las estadísticas, en esa región el salario medio de los profesores aumentó en un 68%.

Sin embargo, más allá de las estadísticas oficiales, los análisis hasta ahora realizados indican que, en su conjunto, hay muchos problemas de fondo. La transparencia y el control de los gastos no han sido alcanzados

con el FUNDEF; en varios casos, miembros del consejo de acompañamiento indicaron la dificultad de hacer una lectura técnica de los balances; los sistemas de informaciones claves todavía están centralizados en otras secretarías (Hacienda o Administración). En la realidad, la legislación que creó el FUNDEF omite la forma cómo los representantes de los consejos deben ser escogidos, predominando la influencia de los alcaldes locales en la composición de estos órganos que deben, prioritariamente, ser instrumentos fiscalizadores de las acciones del poder público. Para agravar la situación, cuando existe irregularidad, no hay mecanismos para responsabilizar a los culpables. Además, la municipalización inducida por el FUNDEF trata a todos los municipios de forma homogénea, no considerándose las desigualdades y disparidades regionales.

Un punto fundamental en el análisis sobre el FUNDEF es que, de hecho, no trae recursos nuevos para la educación; apenas los redistribuye entre los Estados y algunos municipios. Según Davies (1999), el argumento de las autoridades de que hubo mejora salarial con la creación del FUNDEF, no se confirma; más bien se trata de un cambio de terminología en lo relativo a los diversos ítems que componen la remuneración de los profesionales del magisterio.

Un elemento común en los diversos estados es el énfasis en nuevas formas de gestión de las unidades escolares, buscando involucrar lo que denominan “comunidad escolar” y crear sistemas colegiados de representación de los diversos actores de esta comunidad en el interior de la escuela. Pero el examen de los documentos oficiales es decepcionante, pues se trata de directrices que recomiendan, por un lado, la búsqueda de soluciones cotidianas que demandan recursos, los que le corresponderá a la comunidad generar y administrar; y, por el otro, transformar esos recursos en resultados educacionales. No consideran que “la capacidad de transformar recursos financieros en resultados educacionales depende también del contexto escolar- cuerpo técnico y docente, dirección de la escuela, participación de la comunidad y de los padres, integración entre las escuelas y las familias, nivel de integración del sistema escolar, entre otros factores” (Veiga, Costa, Fortes, 1999: 29). Por esto, la participación calificada de la comunidad es muy importante.

#### *Gestión y Participación: los Consejos*

La forma consejo representa muchas novedades en la actualidad y es muy importante porque es fruto de demandas populares y presiones por la redemocratización del país. Ella está inscrita en la Constitución de 1988 en la calidad de “Consejos Gestores”. Las nuevas estructuras se introducen en esferas públicas y, por fuerza de ley, se integran con los órganos públicos vinculados al poder ejecutivo, abocados a políticas públicas específicas, responsables de la asesoría y soporte de las áreas donde actúan. Los Consejos Gestores son compuestos por representantes del poder público y de la sociedad civil organizada. En la esfera municipal, deben tener carácter deliberante.

Los Consejos Gestores son diferentes de los Consejos Comunitarios Populares y de los “Tribunales Civiles” no gubernamentales, porque estos últimos son compuestos exclusivamente por representantes de la sociedad civil, y su poder reside en la fuerza de la movilización y de la presión, sin tener asiento institucional junto al poder público. Los actuales consejos son diferentes de los Consejos de “Notables” que ya existían en las esferas públicas en el pasado, compuesto exclusivamente por especialistas.

El número de consejos está creciendo progresivamente; ellos son exigencias constitucionales de las cuales dependen para poder implementar leyes ordinarias estatales y municipales. En algunas áreas ya fueron establecidas esas leyes y hay plazos para su creación. Los Consejos Gestores son nuevos instrumentos de expresión, representación y participación; así como son dotados, en teoría, de un potencial de transformación política. Siendo efectivamente representativos, podrán imprimir un nuevo formato a las políticas sociales, pues se relacionan al proceso de formación de las políticas y toma de decisiones. Con los consejos se genera una nueva institucionalidad pública, ya que ellos crean una nueva esfera “social-pública” o “pública-no estatal”. Se trata de un nuevo patrón de relaciones entre Estado y sociedad, porque ellos viabilizan la participación de

segmentos sociales en la formulación de políticas sociales; y hacen posible el acceso de la población a los espacios donde se toman las decisiones políticas.

La legislación vigente en Brasil, desde 1996, manda que, para recibir recursos destinados a las áreas sociales, los municipios deben crear sus consejos. Eso explica por qué la mayoría de los consejos municipales surgieron después de esta fecha (en 1998, de los 1.167 consejos existentes en las áreas de educación, asistencia social y salud, 488 habían sido creados después de 1997; 305 entre 1994 y 1996; y apenas 73 antes de 1991).

En el área de educación, la ley recomienda tres tipos de consejos de gestión a nivel de poder municipal, con carácter consultivo-deliberante, junto al poder ejecutivo, a saber: el Consejo Municipal de Educación, el Consejo de Alimentación Escolar y el Consejo de Acompañamiento y Control Social del Fondo de Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Primaria y de Valorización del Magisterio –FUNDEF-. Estos consejos componen, junto con la red de las escuelas, propiamente dicha, y la Secretaría Municipal de Educación, el Sistema Municipal de Enseñanza. Según la legislación, el municipio debe también elaborar un Plan Municipal de Enseñanza que determine metas con el objetivo de conseguir, progresivamente, la autonomía de las escuelas, en la medida que ellas sean capaces de elaborar y ejecutar su proyecto pedagógico, garantizando la gestión democrática de la enseñanza pública.

Se destaca que los consejos en el área de educación se articulan, necesariamente, con otros consejos de la esfera municipal, creados también recientemente. Como ejemplo, citamos el Consejo Municipal de Derechos del Niño y del Adolescente (CMDCA) y los Consejos Tutelares. En el Estado de São Paulo, la Secretaría Estadual de Educación promulgó una norma instruyendo que el alumno que tenga un número superior a x faltas, debe ser encaminado por el Consejo Tutelar de la ciudad, los cuales, por esto, se han visto sobrecargados, al habersele adjudicado dos problemas: primero, en caso de ausencia de los alumnos a las salas de clases, se transfiere la responsabilidad de la escuela a otro órgano que usualmente tiene poco personal y casi nada de infraestructura; segundo, la toma de atribuciones importantes sobre problemas de naturaleza grave en el universo de los niños y adolescentes, tales como drogas, abuso sexual, agresiones y otros tipos de violencia, trabajo infantil, etc.

Los Consejos crean las condiciones para un sistema de vigilancia sobre la gestión pública y resultan en una mayor cobranza de cuentas al poder ejecutivo, principalmente a nivel municipal. Por eso, ciertos asuntos son muy importantes en el debate actual sobre la creación e implementación de los consejos gestores, tales como la representatividad cualitativa de los diferentes segmentos sociales, territoriales y fuerzas políticas organizadas; el problema de la capacitación de los consejeros, principalmente de los que provienen de la sociedad civil; el acceso a la información (y su decodificación) y a la publicación de las acciones de los consejos; la fiscalización y control sobre los propios actos de los consejeros; el poder y los mecanismos de aplicación de las decisiones del consejo por el ejecutivo y otros.

Los asuntos de representatividad y de igualdad constituyen problemas cruciales en los Consejos Gestores. Ellos ocurren por no existir criterios que avalen una efectiva igualdad de condiciones entre los participantes. Algunos analistas han sugerido que la renovación del mandato de los consejeros sea parcial, para que quede separada de los períodos electorales y no coincida con el mandato de los dirigentes, alcaldes y concejales municipales. El carácter deliberante de los Consejos no garantiza su puesta en práctica, ya que no hay estructuras jurídicas que le den amparo legal y obliguen al ejecutivo a obedecer sus decisiones (sobre todo en los casos en que estas decisiones vayan en contra de los intereses dominantes).

Con relación a la igualdad de representación, Elenaldo Teixeira (1999) destaca que no se trata de un asunto simplemente numérico, sino de condiciones que garanticen una cierta igualdad en el acceso a la información, disponibilidad de tiempo, etc. La desigualdad de condiciones de participación entre los miembros del gobierno y los que vienen de la sociedad civil es grande: los primeros trabajan en las actividades de los consejos durante su período normal de trabajo remunerado, tienen acceso a datos e informaciones, tienen infraestructura administrativa, están habituados con el lenguaje tecnocrático, etc.; o sea, tienen lo que los representantes de la sociedad civil no. Éstos, según la ley, no son remunerados ni cuentan con estructura administrativa propia. No hay cursos o formas de capacitación para los consejeros, de forma que su participación sea calificada; no hay parámetros que fortalezcan el diálogo entre los representantes de la sociedad civil con los representantes del gobierno. Además, generalmente, los Consejos actúan en grupos fraccionados, sin articulación en sus estructuras, ni siquiera con las otras áreas o consejos de la administración pública.

En resumen, los Consejos Gestores fueron conquistas de los movimientos populares y de la sociedad civil organizada. Ellos son un instrumento de representación de la sociedad civil y política. Por ley, deben ser también un espacio de decisión (mas *a priori*) y son apenas espacios virtuales. Para que sean eficaces y efectivos en el área en que actúan y en la sociedad en general, son necesarias algunas condiciones y articulaciones: es preciso dar peso político a esa representatividad y consecuencia a la lucha de las partes sociales que creyeron y lucharon por la democratización de los espacios públicos. Entre las condiciones necesarias, destacamos: aumento efectivo de recursos públicos en los presupuestos y no solamente complementos puntuales de ajustes; los Consejos tienen que ser iguales no sólo numéricamente, sino también en las condiciones de acceso y de ejercicio de la participación; se debe crear algún tipo de prerequisites mínimos para que un ciudadano se torne un consejero, principalmente en lo referente al conocimiento sobre el espacio en que actuará, así como un código de ética y posturas frente a los negocios públicos; se debe tener una forma de acompañar las acciones de los consejos y también de dejar sin efecto estas acciones pudiendo destituir cualquier miembro que no cumpla con sus funciones durante sus mandatos; luego, el ejercicio de los Consejos debe estar sujeto a fiscalizaciones y evaluaciones.

## EL ESCENARIO ESPECÍFICO: LAS REFORMAS EDUCACIONALES EN EL ESTADO DE SÃO PAULO

### **.a Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de São Paulo y sus Reformas: el Discurso Oficial**

En 1995, la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de São Paulo (SEESP) elaboró un diagnóstico que delineó su red pública como “una estructura lenta, ineficiente y con muchas anomalías”. El programa de reformas fue organizado a través de una política educacional estructurada en tres grandes ejes: racionalización organizativa, cambios en los modelos de gestión (a partir de medidas de desconcentración, que promovían la disminución de la máquina administrativa) y acciones que contemplaban el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Las instrucciones básicas de la reorganización incluyeron también la informatización administrativa. Cada eje de la reforma desencadenó una serie de acciones que provocaron despidos y disminución en los cuadros administrativos (Governo do Estado de São Paulo, 1995).

### Jna Mirada Crítica al Interior de la Reforma Paulista: Destacándose Algunos Proyectos

Para esclarecer objetivamente algunos aspectos de uno de los asuntos señalados al inicio de este trabajo -la relación entre la escuela y la comunidad educativa-, se revisará una de las acciones de Reforma del Gobierno del Estado de São Paulo: el proyecto Compañeros del Futuro, lanzado en agosto de 1999 por la SEESP (abarcando inicialmente 102 escuelas). El proyecto tiene algunos méritos y muchas contradicciones. Se trata de una iniciativa que propone mantener las escuelas abiertas durante los fines de semana, queriendo transformarla en un espacio de convivencia social, ofreciendo un conjunto de actividades de diversión, culturales, artísticas, deportivas, educacionales, entre otras. El programa involucra la asociación entre las Secretarías Estadual y Municipal de Educación, otros órganos públicos, ONGs, empresarios y sindicatos. Los recursos provienen de las propias escuelas, de donaciones y del Fondo de Amparo al Trabajador (FAT) (contribución legal pagada por las empresas, constituida con recursos provenientes del Fondo de Garantía –

FGTS-, contribución legal obligatoria de las empresas, en favor de los trabajadores). La iniciativa siguió el ejemplo de experiencias internacionales.

**Considerando los altos índices de diversos tipos de violencia existentes en la sociedad brasileña actual, que ha influenciado también actos y conductas al interior de las escuelas (violencia –incluso asesinatos, según las noticias periodísticas, provocados por riñas entre cuadrillas ligadas a las drogas- entre los alumnos y entre éstos con los profesores dentro de la propia escuela, escenas de vandalismo contra el patrimonio físico de los establecimientos escolares), el programa Compañeros del Futuro es elogiado. Sin embargo, sabemos que los actos de violencia y los problemas sociales son generados por la crisis socioeconómica, los altos índices de desempleo y por la pérdida de algunos valores humanos fundamentales, como el respeto propio y el amor a la vida. Pero la violencia en la sociedad brasileña actual es, también, el resultado de la retracción del Estado en el área social. Los “excluidos” se sienten inseguros con la pérdida de sus derechos e invaden o atacan los espacios públicos con actos de vandalismo, o atentan contra aquellos de quienes suponen “tienen” lo que ellos no: dinero. La violencia y todas las formas de segregación son hermanas/socias.**

**Por eso, sin cambios radicales en el modelo de desarrollo económico con el objetivo de generar empleo y renta, especialmente para los grupos sociales más pobres, difícilmente los programas de reformas tienen resultados que duren, escalas de largo alcance, o carácter educativo con el sentido de avanzar en conquistas de la ciudadanía. Corren el riesgo de adquirir carácter asistencial y de compensación, transformando las escuelas en agencias estatales de prestación de servicios sociales, desviándose de su real objetivo que es formar a los alumnos. El hecho de que el Programa funcione apenas en fines de semana da cuenta de este carácter asistencial. Se trata del uso de las “oportunidades políticas”. O sea, dado que hay problemas sociales, y que durante los fines de semana las escuelas son saqueadas, el Programa dispone de su infraestructura física, para resguardarlas de la violencia contra su propio patrimonio.**

**El Programa refuerza también algunas políticas neoliberales que atribuyen como causa del desempleo a la falta de preparación individual de los trabajadores, enfatizando la necesidad de mayor calificación, recomendando la necesidad de cursos, y ofreciendo esos cursos en convenios entre secretarías, universidades y ONGs, con recursos del FAT. Sería interesante que funcionara diariamente y abriera espacios para la calificación de los profesores en servicio, desarrollara programas informativos con los alumnos sobre las llamadas “situaciones de riesgo” (drogas, alcohol, embarazo precoz, SIDA, etc.) y, fundamentalmente, que formara un programa de derechos humanos en las escuelas, dirigido para toda la comunidad educativa, en el sentido y con el alcance que definimos al inicio de este trabajo.**

### **Divulgación e Impactos de las Reformas en la Sociedad**

**La mayoría de los sindicatos de profesores y otros profesionales de la educación han sido contrarios a las reformas. No se ha observado en Brasil campañas públicas contra las reformas de educación, excepto algunas organizadas por los sindicatos, contra algunas medidas puntuales. Además, aunque el tema de la educación haya ganado espacio en los medios de comunicación en los años 90, las noticias más publicadas son las relativas a las decisiones de las autoridades o los resultados de los exámenes nacionales. La educación escolar, propiamente dicha, no es un tema que tradicionalmente haya sensibilizado o movilizado atenciones; más bien, es vista como un problema “estatal”. Además de los sindicatos, el único espacio de discusión pública de las reformas educacionales fue el Foro Nacional de Defensa de la Escuela Pública, que después de la aprobación de la LDB, en 1996, redujo sus actividades.**

### **EL SINDICATO DE LOS PROFESORES PAULISTAS Y LAS REFORMAS**

*Preliminares: el Movimiento de los Profesores en la Coyuntura Nacional*

El movimiento de los profesores y demás profesionales del área de la educación, así como sus entidades representativas (sindicatos y asociaciones), han sido, usualmente, desconsiderados o ignorados en las reformas educacionales. El ala más combativa de esos movimientos y organizaciones ha sido caracterizada, en general, por los planificadores, como “corporativa y radical”, en contraposición a una supuesta ala emergente, del sindicalismo “propositivo”.

La relación de los sindicatos de profesionales de la educación con los gobiernos ha sido conflictiva en las dos últimas décadas. En la mayoría de las veces, “la postura del Estado, a través de los sucesivos gobiernos, presentó facetas ambiguas. De un lado, formulaba un discurso que sistemáticamente declaraba la necesidad de negociación y, de otro, hacia persistir, en los momentos de negociación, la intransigencia en relación con las reivindicaciones puestas por los profesores. Esa postura ocasionó gran parte de las huelgas ocurridas.

#### *El Sindicato de los Profesores de la Enseñanza Oficial del Estado de São Paulo*

Con relación a las reformas gubernamentales, la posición del Sindicato de los Profesores de la Enseñanza Oficial del Estado de São Paulo (APEOESP)<sup>41</sup> frente a la reorganización de las escuelas estatales o a las reformas de manera general, es otra. Así, en 1997 la APEOESP sentenció: “Esa reorganización, ejecutada a partir del segundo semestre de 1995, provocó que se cerraran más de 120 escuelas, el despido o reducción de más de 20 mil profesores (número que el propio gobierno admite) y ocasionó diversos trastornos para los alumnos y sus familias, sin observarse el cumplimiento de las promesas de mejores condiciones para la red” (APEOESP, 1997).

Pocos meses más tarde, cuando el gobierno instituyó el llamado Programa de Acción de Sociedades, quedó claro que el mayor objetivo de la reorganización de las escuelas estatales sería facilitar la municipalización de las cuatro primeras series de la enseñanza primaria, una de las metas de mayor prioridad de la Secretaría de Educación en aquel momento. El gobierno estadual, siguiendo la misma lógica del gobierno federal, trabaja con la tesis según la cual, para resolver los problemas de la enseñanza primaria, sería necesario que los municipios pasaran a administrar directamente las escuelas de este nivel. Trabajan, de verdad, con la lógica de que parte de esos costos dejen de ser de la Unión y de los estados, pasando parte de sus responsabilidades a los Municipios. La resistencia a esa política del gobierno es amplia y creciente.

En 1999, la APEOESP sentenció: “El FUNDEF [...] deshonra la Unión en cuanto a la mantención de la enseñanza primaria, al retener parte de los recursos de los municipios y vincular su redistribución al número de alumnos matriculados en cada sistema de enseñanza. [...] La municipalización de la enseñanza primaria fue una estrategia para reducir los gastos con la Educación (APEOESP, 1999).

Desde 1995 a 1999, la APEOESP registra la transferencia de 22.000 profesores de la red estadual para las redes municipales de enseñanza. El sindicato formuló una propuesta para resistir y contrarrestar la municipalización, denominada “Sistema Único de Educación Básica”.

---

<sup>41</sup> La APEOESP fue fundada en 1946, a partir de iniciativas de profesores de las antiguas escuelas normales, con el nombre de APENOESP-Asociación de los Profesores de la Enseñanza Oficial Secundaria y Normal del Estado de São Paulo. Pasó por varias facetas a lo largo de su existencia: fue una entidad de carácter asistencialista durante el período del régimen militar del 64, y pasó a denominarse APEOESP en 1973. Entre 1976 y 1977 ocurrieron varias reestructuraciones con el surgimiento de movimientos de oposición como el Movimiento de Unión de los Profesores (MUP) y el Movimiento de Oposición Abierta de los Profesores (MOAP). En 1978 APEOESP adquiere los contornos políticos próximos a los de su forma actual: una entidad de oposición y de la oposición. Actualmente, es asociada a la Central Única de los Trabajadores (CUT) y a la Confederación Nacional de los Trabajadores en Educación (CNTE), entidad que surgió en 1989 a partir de la transformación de la Confederación de los Profesores de Brasil (CPB). Según Gadotti, lo más fundamental de esa transformación fue “el cambio de percepción de la propia categoría en el conjunto de los trabajadores en general. Ella toma conciencia de que los problemas que afectan a los profesionales de la educación son básicamente los mismos que afectan a otras categorías de trabajadores. Por lo tanto, las luchas del magisterio son consideradas, a partir de entonces, semejantes a las de los trabajadores en general” (1998a: 2). Con la Constitución de 88, los funcionarios públicos adquieren el derecho de sindicalizarse y APEOESP se transforma en un sindicato. En 1999, el sindicato tenía cerca de 150.000 profesionales sindicalizados, abarcando 207 zonas regionales de la educación del Estado de São Paulo; este año estructuró 91 subseces con sus respectivos delegados sindicales. Como tendencia político-partidaria, APEOESP ha apoyado al Partido de los Trabajadores (PT).

Varios analistas han destacado que la posición contraria de los sindicatos, en relación a la municipalización de la enseñanza, resulta de su acción estratégica de preservar el poder, luchando por la centralización para tener acceso y control sobre la mayoría de sus asociados. Creemos que esa suposición tuvo algún fundamento en el pasado, pero, en la actualidad, los sindicatos también descentralizaron sus estructuras de organización. A nivel del poder local, fueron creadas otras instancias deliberantes, por exigencias constitucionales, como los Consejos de Gestión, especialmente el Consejo Municipal de Educación, donde los sindicatos pueden estar presentes. Así, los argumentos que explican aquellas estrategias ya no son válidos totalmente.

Aún se observa que el asunto de los intereses discrepantes entre sindicatos y gobierno no se guían sólo por diferencias político-ideológicas. El control y la administración de los recursos y atribuciones de las responsabilidades están en el centro de la polémica. Se trata de dos proyectos distintos para la educación. Pero es interesante e importante, destacar que varias propuestas elaboradas por las entidades asociadas fueron incorporadas por los administradores, por ejemplo, el propio FUNDEF, demostrándonos que los sindicatos y entidades de profesionales de la educación tenían algo de razón en sus demandas. Sólo que, según los líderes, las propuestas fueron desvirtuadas de sus objetivos iniciales, reduciéndolos a simples mecanismos administrativos de centralización y redistribución de los recursos existentes.

Con relación a las medidas educacionales y pedagógicas adoptadas por la Secretaría de Educación, APEOESP afirma que muchas de ellas tienen su origen en la lucha de los sectores progresistas en defensa de la educación de calidad, pero su significado se fue evaporando. Se citan los ejemplos de los ciclos, las salas ambientes, a flexibilización curricular, las clases de aceleración, sistema de evaluación, etc.

En síntesis, para APEOESP, el proyecto educacional del gobierno paulista no es más que una estrategia de reducción de las inversiones en el sector, de acuerdo con la intención de descalificar y fraccionar el sindicato. "Las medidas que serán implantadas vienen siempre disimuladas en un discurso pseudoprogresista, que invoca razones de orden pedagógica para justificarlas, pero, en la realidad, la disminución de los gastos es siempre el objetivo mayor, imposible de esconder"(APEOESP, 1999: 2).

#### ALGUNAS CONCLUSIONES

A partir de lo descrito, es posible afirmar que los sectores encargados de planificar y proyectar dentro del sector público tienen un discurso elaborado, con muchos términos y expresiones aparentemente modernas; elaboran extensos diagnósticos de las áreas problemas, pero son incoherentes y contradictorios en la ejecución de las reformas. La práctica se desarrolla según patrones diferentes a los del discurso que justifica la adopción de las medidas. Entrelíneas, observamos que los reales objetivos son otros: la lógica de la reducción de costos esta siempre presente, el raciocinio y el cálculo económico predominan, la lógica de mercado está presente.

Otra conclusión importante es que no son sólo las condiciones materiales, los salarios o una buena ingeniería en la planificación técnica (aún incluyendo los aspectos sociales) lo que crea, estimula o desarrolla la participación. La motivación, los valores, la mentalidad son elementos que constituyen la cultura de participación. No reconocer los esfuerzos desarrollados por los profesionales de la educación y no valorar su trabajo, son elementos importantes que desincentivan la participación.

Los Consejos Municipales en el área de educación aún son innovaciones recientes, que no fueron apropiadas como espacios reales de participación. Ocupar espacios en los consejos puede ser una manera de estar presente en los lugares donde se deciden los destinos de recursos y prioridades en la gestión de bienes públicos; es una forma de ser oído y continuar luchando para transformar el Estado por la vía de la

democratización de las políticas públicas. A pesar de que la legislación incluye los Consejos como parte del proceso de gestión descentralizada y participativa, y los constituye como nuevos actores deliberantes e igualitarios, varias opiniones oficiales han señalado y reafirmado su carácter apenas consultivo, restringiendo sus acciones al campo de la opinión, de la consulta y la recomendación, sin poder de decisión o deliberación. La ley los vinculó al Poder Ejecutivo del Municipio, como órganos auxiliares de la gestión pública. Es necesario, por lo tanto, que se reafirme en todas las instancias, su carácter esencialmente deliberante porque la opinión apenas no basta. En los municipios sin tradición organizativa-asociativa, los consejos han sido apenas una realidad jurídico-formal, y muchas veces más un instrumento en las manos de los alcaldes y de las elites, hablando en nombre de la comunidad, como sus representantes oficiales, sin atender mínimamente su rol de mecanismos de control y fiscalización de los negocios públicos.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- SANTOS, B. S. 1998. A reinvenção solidária e participativa do Estado. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado. Em Seminário Sociedade e Reforma do Estado. São Paulo. 26-29 de Março.
- CANESIN, M. T. 1993. Sindicato e magistério público de 1º e 2º Graus. São Paulo em Perspectiva, 7 (1), jan-março.
- CASTEL, R. 1998. As metamorfoses do trabalho assalariado. Petrópolis, Vozes.
- CEPAM. 1999. Conselhos municipais das áreas sociais. Informativo CEPAM, 1 (1).
- CHEIBUB, Z. B. 1999. Governo federal e sindicalismo no setor público: reforma administrativa e possibilidades de cooperação. Em XXIII Reunião Anual da ANPOCS. Caxambu.
- DAVIES, N. 1999. O FUNDEF e o orçamento da educação-Desvendando a caixa preta. Campinas, Autores Associados.
- DIMENSTEIN, G.; LAMBERT, P. 1999. Escolas integram ou marginalizam seus alunos. Folha de São Paulo, 27 de outubro.
- FILMUS, D. 1999. Educación y desigualdad en América Latina de los años 90. ¿Una Nueva década perdida?. Laboratório de Estudos e Pesquisas sobre Exclusão e Cidadania. Rio de Janeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- GADOTTI, M. 1992. Escola cidadã. São Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_. 1998a. Estado e sindicalismo docente no Brasil: 20 anos de conflitos. São Paulo, Instituto Paulo Freire.
- \_\_\_\_\_. 1998b. Sindicalismo e educação no Brasil: A visão dos líderes sindicais. São Paulo, Instituto Paulo Freire.
- GARRETÓN, M. A. 1999. Cidadania, integração nacional e educação: ideologia e consenso na América Latina. Em Albala-Bertrand (org.): Cidadania e educação. Campinas, Papirus.
- GENTILI, P. (org.). 1995. Pedagogia da exclusão. 3ª. ed. Petrópolis, Vozes.
- GOHN, M. DA G. 1999a. Educação não-formal e cultura política. São Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_. 1999b. Movimentos sociais e educação. 3ª ed. São Paulo, Cortez.

- \_\_\_\_\_. 1997a. Sem-terra, ONGs e cidadania. São Paulo, Cortez.
- \_\_\_\_\_. 1997b. Teoria dos movimentos sociais. São Paulo, Edições Loyola.
- \_\_\_\_\_. 1995. Movimentos e lutas sociais na História do Brasil. São Paulo, Loyola.
- \_\_\_\_\_. 1990. Conselhos Populares e participação popular". Revista Serviço Social e Sociedade, (34).
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. 1998a. Municipalização- Descrevendo e analisando o problema. São Paulo, SEESP.
- \_\_\_\_\_. 1998b. Projeto Comunidade Presente. São Paulo, SEESP.
- \_\_\_\_\_. 1995. Política Educacional e reorganização da rede. São Paulo, SEESP.
- HEVIA, R.; NÚÑEZ, N. 1989. Crisis en la relación centralismo descentralización educacional en América Latina. En PIIE: Sindicalismo docente, estado y educación en América Latina. Santiago de Chile, PIIE.
- JORNAL DA APEOESP. 1999. Suplemento Especial: Reforma educacional e reforma do estado.. São Paulo, APEOESP. Fevereiro-Março.
- \_\_\_\_\_. 1997. Suplemento Especial. São Paulo, APEOESP. Setembro.
- KOSLINSKI, M. C. 1999. Desvendando o processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF. Em XXIII Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu.
- NOGUEIRA, M. A. 1999. Relação família-escola: um novo objeto na Sociologia da Educação. XXIII Reunião Anual da ANPOCS. Caxambu.
- POPKEWITZ, T. S. 1997. Reforma educacional, uma política sociológica-Poder e Conhecimento em educação. Porto Alegre, Artes Médicas.
- RIFKIN, J.; FERNANDES, R.; SALAMON, L. E OUTROS. 1997. 3º Setor-Desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro, GIFE-Paz e Terra.
- SOUZA, D.; SANTANA, M. A. E DELIUZ, N. 1999. Trabalho e educação: Centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil. Rio de Janeiro, Quartet.
- STANISCI, S. 1999. Os conselhos deliberativos e paritários e a gestão participativa de políticas sociais. São Paulo, FUNDAP.
- TEIXEIRA, E. 1999. A eficácia dos conselhos. In Seminário: Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas no Brasil. São Paulo, Instituto Pólis-Fórum Nacional de Participação Popular.
- TORRES, C. A.; MITCHELL, T. R. 1998. Sociology of education. Albany, State University of New York Press.
- VEIGA, L.; COSTA, B.; FORTES, F. 1999. Contexto socioeconômico e descentralização financeira no ensino fundamental em MG. XXIII Reunião Anual da ANPOCS. Caxambu.

# LAS RELACIONES ESTADO-MERCADO-ESPACIO PÚBLICO EN LA PRODUCCION DEL BIENESTAR: HACIA UNA PERSPECTIVA COMPRENSIVA.

## COMENTARIOS A MARIA DA GLORIA GOHN

CARLOS LA SERNA\*

### INTRODUCCIÓN

El trabajo de Gohn se sitúa en la discusión sobre las perspectivas conceptuales dirigidas a la comprensión de estos procesos; a partir del análisis de casos que permitan identificar tipos de experiencias, obteniendo de ello aprendizajes y lecciones útiles para decisores y ejecutores de reformas en el campo educativo. A partir de una definición amplia del concepto de comunidad educativa, se presenta un interesante análisis por el que se busca caracterizar políticas, actores y procesos para el caso particular del Estado de San Pablo, en el marco de los cambios en el campo educativo que se impulsan a nivel nacional a partir de la reforma constitucional de 1988.

Esta presentación tendrá, pues, estos puntos de partida y se desarrollará desde una experiencia investigativa orientada por una perspectiva comparatista-comprensiva, que pretende lograr un conocimiento sobre lo común y lo singular que tienen los procesos de reforma del Estado que se desarrollan con sede en distintas realidades sociales, a partir de indagar en las prácticas de los actores en relación con la institucionalidad vigente o en vías de conformación.

### EL CASO DE SAN PABLO

Brasil constituye, quizás, uno de los países que, en un proceso plagado de tensiones, ha llevado más lejos la respuesta legal a las demandas de democratización política y de fortalecimiento del espacio público que emergieron en América Latina con el fin de las dictaduras. La reforma constitucional de 1988, sanciona, en efecto, una serie de reglas que tienden a crear las condiciones para una creciente asunción de responsabilidades por parte de la sociedad civil en el manejo de la cosa pública. Estas reformas se plasman incluso en mecanismos legales específicos y en los programas impulsados por el Ministro Bresser Pereira. La idea general que orienta estos cambios reside en la pretensión de contribuir a la constitución de una esfera pública con capacidad para gestionar las políticas sociales, esfera que se distingue diáfananamente de intereses corporativos y privados y que trasciende conceptualmente al Estado mismo.

Es interesante señalar que tal política pareciera articularse a través de dos ejes fundamentales. La mejora de la *eficiencia*, como respuesta a los fracasos del Estado en el combate a las cristalizaciones y disfuncionalidades burocráticas; el ejercicio del *control social*, como resultado fundamental de la transferencia a la sociedad civil de facultades de gestión en el campo de las políticas sociales. Ambos ejes se apoyan en el supuesto de que la corresponsabilidad y la solidaridad constituyen valores presentes en el ámbito de lo público.

---

\* Profesor Titular y Coordinador Académico de la Maestría en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Cabe indicar, como lo hace la autora que comentamos, que, en la reforma brasileña, lo público se materializa, entre otros instrumentos, en la formación de consejos (gestores, comunitarios y populares), algo legislado por la Constitución de 1988 y plasmado en una ley de 1996, que obliga a los Municipios a su conformación como condición para recibir recursos.

Los procesos que caracteriza la ponencia de Gohn se sitúan en ese contexto de cambio institucional. Un contexto que, como no puede ser de otra manera, se halla plagado de tensiones que no hacen sino materializar los distintos intereses movilizados por las iniciativas del Estado.

En este sentido, el trabajo de Gohn pone primeramente en el papel las tendencias en las que se sitúan las reformas. Hegemonía neoliberal y desarrollo de la sociedad civil constituyen para la autora el marco en el que las reformas del sector educativo se proponen la búsqueda de mayores niveles de competitividad y democratización<sup>42</sup>.

Ambos ejes parecieran encontrar un modo de concreción vía la municipalización. Se trata de un proceso complejo, en el que la transferencia hacia este nivel del Estado se encuentra administrativamente condicionada. La recepción de los recursos se sujeta a la creación de Consejos (de Educación, de Alimentación Escolar, de Acompañamiento y Control del FUNDEF<sup>43</sup>), integrados por el Estado y representantes de la sociedad civil, a los que se otorga facultades deliberantes en torno a la gestión educativa. Asimismo, el nivel de tales fondos se otorga -seguramente entre otros criterios- de acuerdo al número de plazas ofrecidas por el sistema educativo municipal.

La autora -en cuya opinión los Consejos podrían constituir las bases de una nueva institucionalidad favorecedora de la expresión, representación y participación de la sociedad civil- muestra, no obstante, la presencia de serios obstáculos al logro de tales objetivos. Por un lado, existirían fuertes diferencias en los recursos cognitivos y administrativos de que disponen las representaciones social y estatal, conspirando ello contra la posibilidad de un diálogo genuinamente democrático. Por otro lado, habría cierta captura de la representación social por parte de los alcaldes y autoridades locales al realizarse su elección de modo conjunto. Finalmente, la legislación daría a las resoluciones de los Consejos un carácter meramente asesor, no vinculante para el ejecutivo municipal, lo que diluiría la participación democrática buscada por las reformas.

Una última cuestión que nos interesa rescatar es la posición de los sindicatos en el caso particular de San Pablo, cuya reforma sigue los lineamientos de la política nacional. La Asociación de los Profesores de la Enseñanza Oficial Secundaria de San Pablo (APEOSP), en lo que ha sido una relación históricamente conflictiva con el Estado, considera que la actual política se orienta centralmente por las necesidades de ajuste fiscal del Estado, proponiendo como contrapartida un Sistema Único de Educación Básica con administración que entiendo centralizada. Para la autora, esta posición estaría mostrando una disputa por el control y manejo de recursos y atribuciones en el campo de la política educativa, esto es, una disputa típica de un escenario de política de corte neocorporativo, algo que la reforma pretende desarticular en su proyecto global.

## UNA INSTITUCIONALIDAD EN TRANSICIÓN

Una referencia ineludible a la hora de analizar los procesos de reforma del Estado deviene de la idea de considerar que nuestras sociedades se encuentran marcadas por la presencia de fuertes y permanentes tensiones entre principios organizacionales orientados por el mercado, el Estado y la sociedad civil. Históricamente la resolución de estas tensiones ha derivado en distintas formas de regulación.

---

<sup>42</sup> La autora asimila aquí las luchas democratizadoras urbanas y escolares del presente con las que en las fábricas fueran propias de la fase modernizadora anterior del capitalismo.

<sup>43</sup> El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF), administra los recursos que, bajo criterios de incentivo, se transfieren a los Municipios.

El liberalismo originario, basado en el intercambio de equivalentes y en la autorregulación social, presupuso un Estado externo al conflicto, actor sólo en la emergencia. La complejización -monopolización, sindicalización, politización- de las sociedades capitalistas, crisis del 29-30 mediante, condujo a una modalidad de regulación hegemonizada por la acción de un Estado que, en alianza con grupos corporativos de distinto origen, pretendió regular el crecimiento y apaciguar el conflicto social. Los excesos de la intervención estatal -centralidad, descuido fiscal, meritocracia, intermediación burocrática y corporativa y consecuente deterioro del sistema político-, crearon las condiciones valorativas para una reversión que pretendió situar nuevamente al mercado como eje organizador y regulador de la vida en sociedad. Ajuste del Estado, remercantilización de servicios públicos, apertura de la economía a la competencia internacional, desinstitucionalización neocorporativa, constituyeron algunas de las "reformas estructurales", bajo las que se pretendió limpiar de externalidades el funcionamiento de la economía, bajo las promesas distributivas encerradas en la teoría del derrame.

Nuestras sociedades parecieran encontrarse hoy frente a una doble defección, la vieja del Estado y la nueva del mercado. No obstante el debate se encierra muchas veces entre la nostalgia por el bienestarismo y la profundización de la vía del mercado. Y esto es así porque, en gran medida, los actores con voz son, centralmente, aquellos que forman parte de los intereses que impulsan tales opciones. Está velado el desarrollo que viene teniendo lugar en el seno de amplias franjas de la sociedad civil, por el cual -de manera aún embrionaria, pero de forma creciente- se está dando respuesta autónoma a necesidades inveteradamente insatisfechas. Este desarrollo es impulsado en ocasiones por el Estado, y estas acciones toman en algunos países -como en el caso de Brasil- o en algunos estados provinciales -el caso de Río Negro en Argentina- un carácter legal y programático.

No obstante, este impulso enfrenta un escenario en el que las tensiones propias de las sociedades capitalistas, lejos de estar apaciguadas, han sido profundizadas por la experiencia neoliberal. Estas tensiones adquieren, sin embargo, un nuevo signo. Los afectados por las políticas neoliberales constituyen una franja interiormente heterogénea de población -trabajadores industriales, clases medias y tradicionales pobres-, cuyas respuestas frente a los fenómenos que los afectan son también heterogéneas. La contestación social recorre un espectro de demandas que va desde la reivindicación de condiciones para el desarrollo autónomo, al reclamo por una acción de carácter bienestarista clásica. Por otro lado, nuevos actores internacionales y sectores económicos locales, con base en un poder acrecentado, puján por profundizar las reformas de corte mercadocéntricas. Es de alguna manera paradójico, pero puede decirse que en todas ellas hay un cuestionamiento a la institucionalidad vigente o en vías de institucionalización, pero este cuestionamiento adquiere sentidos claramente diferenciales<sup>44</sup>.

Nos encontramos, pues, en un escenario de transición, en el que las opciones de política, y particularmente aquellas que han sido adoptadas, no cuentan con el consenso amplio de la sociedad civil. La institucionalidad de nuestros países es, en este sentido, una institucionalidad débil, fragmentada por la presencia de un debate aún no resuelto y por prácticas sociales que se enfrentan valorativa y estratégicamente a las alternativas que los actores políticos dominantes ponen en juego.

En este marco, las actuales reformas en el campo particular de las políticas educativas presuponen cambios muchas veces radicales. Se pretende un fuerte viraje respecto de las orientaciones que rigieron y, en buena medida, rigen aún en torno a cuestiones tales como el rol y la participación del Estado, de las empresas y de las asociaciones públicas; la organización del sistema; los contenidos curriculares; las formas de programación y evaluación; el papel de los agentes educativos; etc.

Todos estos cambios se discuten en ciertos ámbitos, a la luz de distintas perspectivas teóricas en torno al rol de la educación (desarrollismo, reproductivismo, valorización del capital humano, etc.). A riesgo de síntesis, puede sugerirse que la tensión común que atraviesa a estas perspectivas está dada por las exigencias que emergen de dos requerimientos a veces irreconciliables: por un lado, el sistema social; por el otro, el individuo y los grupos sociales de pertenencia.

El análisis de Gohn escenifica esta tensión en las contradicciones que emergen de una política educativa que se estructura con eje en el desarrollo de procesos destinados a lograr una renovada institucionalidad

---

<sup>44</sup> La "publicización" se cuestiona por no conducir a una efectiva democratización de la sociedad o por esconder fines de ajuste fiscal; las formas bienestaristas son rechazadas por su ineficacia para extender los derechos; la liberalización es, por otro lado, juzgada insuficiente en los niveles de desarrollo que ha alcanzado.

democrática, pretendiendo dar cuenta, paralelamente, de las exigencias de competitividad y ajuste fiscal<sup>45</sup>. Esta tensión se muestra también en las tendencias a las reformas de los sistemas educativos en países de Europa, en donde tradiciones con marcado énfasis en los requerimientos del sistema (Francia, por ejemplo) flexibilizan su centralidad decisoria y otorgan capacidades a niveles básicos de la organización educativa. Paralelamente, la necesidad de incrementar la respuesta a ciertas exigencias sistémicas (es el caso de Inglaterra), conduce a un mayor rol de órganos superiores en la marcha de unas instituciones funcionalmente descentralizadas y curricularmente pluralistas. Se trata, pues, de distintos principios de organización social que se materializan en la política del Estado. Cuando estos principios se plantean e instrumentan sin que tal contradicción sea procesada políticamente, los programas así diseñados se autoobstruyen, los esfuerzos del Estado corren el riesgo de ser estériles (Offe, 1990). Cabe decir, sin embargo, que estas obstrucciones, con origen en demandas sociales opuestas, sólo se materializan en los procesos de política, esto es, a partir de las percepciones y de las prácticas de los actores, los cuales, en el caso que analizamos, cuestionan la institucionalidad que se pretende instaurar.

Frente a estas tensiones, el desafío consiste en poder apreciar sistemáticamente no sólo el modo en que tales principios de organización son incorporados a la organización y dinámica de los servicios sociales, sino también el aporte que ello promueve a los problemas de integración e inclusión social y a las posibilidades de una gobernabilidad democrática. Un análisis de tal naturaleza puede ofrecer un conocimiento válido, tanto para los destinatarios como para los decisores en el campo de la política que se analice.

## MOMENTOS Y NIVELES EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS

Dos supuestos ya aludidos orientan lo que sigue.

Un primer supuesto plantea que nuestras sociedades se caracterizan por una institucionalidad débil y fragmentada, dada por la ausencia de una clara legitimidad respecto del orden que presupone. Existe una distancia muchas veces dramática entre las normas vigentes y en configuración y los valores de amplias franjas sociales. Como ya hemos sugerido, esta cuestión se expresa y puede ser abordada analíticamente al interior de campos como el educativo, en donde la institucionalidad vigente, constituida por una determinada distribución de roles, capacidades y sistemas de cobertura de los servicios entre Estado, mercado y espacio público, se haya cuestionada por actores con distintos anclajes sociales, valores e intereses. De acuerdo con ello, entendemos a las políticas, no como modelos institucionales totales, que suponen la creencia amplia de la sociedad en sus presupuestos; sino como procesos complejos de interacción que materializan las peculiares relaciones que se establecen entre los actores y los procesos de institucionalización en un campo específico de la vida social.

Un segundo supuesto, derivado de lo anterior, propone que tales interacciones se organizan a través de escenarios, con contextos, tiempos y espacios singulares, cuyo devenir contribuye a definir los alcances y contenidos de las políticas en cuestión. Es la identificación, pues, de estos escenarios lo que nos permite proponer que las políticas resultan configuradas a partir de tres instancias relevantes que denominamos *performativa*, *formativa* y *productiva*.

---

<sup>45</sup> Tensiones similares se observan en estados provinciales de Argentina. En el caso de la Provincia de Río Negro, esta tensión se plantea de modo similar entre los requerimientos de ajuste fiscal y la organización democrática que en base a consejos se pretendió otorgar a los servicios educativos a partir de 1984. En el caso del Estado de la Provincia de Córdoba, el proceso de reformas es fuertemente conflictivo en razón de que las necesidades de racionalización del aparato administrativo de los servicios se llevan a cabo prescindiendo de la participación social (La Serna et al, 1999).

La instancia performativa reúne a actores, principalmente colectivos<sup>46</sup>, interesados por lo que la política debe decir, por el sentido de su orientación. Se trata de una disputa que tiene lugar en el espacio político público y que se relaciona con la necesidad de validar políticamente la *representación* social que detentan. La instancia formativa se constituye, por otro lado, alrededor de un interés estructurante; se trata de actores que en un escenario intraburocrático se encuentran interesados, esta vez, por los mecanismos y medios que tienden a significar administrativamente los enunciados performativos, pero también las prácticas productivas. El momento productivo implica, por otro lado, un conjunto de interacciones orientadas por la modalidad concreta de prestación del servicio; nuclea a prestadores y beneficiarios (profesionales de la salud y pacientes, docentes y alumnos, asistentes y beneficiarios) al interior de microespacios (la escuela, el consultorio, el centro asistencial)<sup>47</sup>.

Estos encuentros permiten identificar la presencia de valores, poderes y estrategias diferenciados y frecuentemente conflictivos, que disputan por los enunciados, las formas o la prestación del servicio, en un proceso de significación y resignificación, de producción y reproducción de las orientaciones institucionales de las políticas.

Con base en tales propuestas, resulta posible construir una matriz de alternativas analíticas, que relacione las instancias performativa, formativa y productiva de los procesos de política, con dos niveles de análisis, cuales son el institucional y el estratégico, distinguiendo en su interior entre una búsqueda descriptiva y una comprensiva de conocimiento. Cabe finalmente, en orden a aspiraciones transformativas, incluir asimismo un nivel prescriptivo de análisis.

## **ALGUNOS SUPUESTOS Y CATEGORÍAS ANALÍTICAS**

Resulta necesario ahora introducir ciertos supuestos y categorías analíticas que permitan caracterizar la modalidad de las relaciones entre las esferas del Estado, el mercado y el espacio público que tienen lugar en los campos de política que son objeto de nuestro análisis. Antes de pasar a ello, digamos que cualquier esfuerzo de análisis de las relaciones

---

<sup>46</sup> Referimos a partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresarias y confesionales, etc.

<sup>47</sup> Debe quedar claro que no se propone aquí ninguna secuencia en particular. En todo caso, estos procesos tienen origen allí donde los valores y estrategias encuentran capacidades y recursos para cuestionar y/o apoyar, para reorientar y/o impulsar determinadas políticas.

entre los actores y el sistema, requiere de una tarea descriptiva previa sobre el cuadro institucional que ofrece el campo del bienestar.

La organización generalmente descentralizada de los sistemas de políticas sociales (como son los casos de Brasil y Argentina), sitúa a los procesos de reforma en el seno de múltiples marcos socioculturales y político-gubernamentales representados por los distintos espacios provinciales. Estos marcos implican, como es lógico y frecuente, unos cuadros institucionales particulares, cuya caracterización permite dar cuenta de las relaciones peculiares que se establecen entre dichas esferas<sup>48</sup>.

Este primer esfuerzo tiende a proporcionar un marco descriptivo de las normas que han sido institucionalizadas y resulta indispensable como inmersión del investigador en su campo de estudio, permitiendo abrigar hipótesis plausibles en torno a las cuestiones sobre las que indaga.

Con base en este conocimiento previo, es posible avanzar hacia un abordaje que permita conocer la perspectiva de los actores en su intervención en los procesos de política, perspectiva que nos permitirá un acercamiento comprensivo al carácter que asumen las relaciones que nos preocupan.

Un tal abordaje requiere de un marco conceptual que nos permita indagar sobre los problemas que entendemos caracterizan, aún genéricamente, el campo de las políticas sociales. Cuatro dimensiones categoriales estrechamente interrelacionadas y que enlazan aspectos políticos, económicos y culturales de la reproducción social, nos parecen sustantivas en tal dirección: democracia, reflexividad, autonomía, inclusión social.

Una primera aproximación a la cuestión de la democracia al interior de los vínculos entre la subjetividad y lo institucional, puede ser lograda apelando a la idea weberiana de orden, idea cuyo enunciado remite centralmente a problemas de significación subjetiva. Weber propone, en efecto, que el orden es un “todo con sentido”, un conjunto de normas que requieren, para que sus propósitos orientadores sean tales, de la creencia social en sus presupuestos y

---

<sup>48</sup> Por ejemplo y si situamos el análisis en la instancia performativa, la construcción de tal cuadro demanda de la obtención de información en torno a los recursos de financiamiento apropiados por tales esferas, las responsabilidades prestacionales que detentan, la orientación de sus prestaciones, el alcance poblacional de las coberturas, las formas de procesamiento político por la que tales esquemas prestadores se instauran y funcionan, la orientación prestacional que de tal cuadro resulta. Paralelamente, es necesario reconstruir descriptivamente los procesos políticos y por tanto, las prácticas sociales y estatales que han contribuido a configurar dicho cuadro institucional.

postulados. Es ello lo que permite albergar cierta probabilidad de legitimación, pretensión que por otro lado resulta común a todo tipo de arreglo político<sup>49</sup>.

Así, la posibilidad de que determinada institucionalidad adquiriera para los individuos y grupos sociales un sentido compatible con sus aspiraciones y que, en base a ello, adquiriera legitimidad o creencia, constituirían las condiciones “no coercitivas” de reproducción institucional.

Estas condiciones parecen determinantes cuando se trata del análisis de procesos destinados a producir e instaurar una nueva modalidad de política estatal en un espacio político caracterizado por procedimientos democráticos. No obstante; lo que es más importante, a nuestros efectos, es que tales condiciones permiten identificar a partir de las interpretaciones subjetivas de los sujetos, la densidad democrática de los procesos en análisis; esto es, su carácter más o menos coercitivo o consensual o, como proponía Weber, la presencia combinada de modalidades regidas por formas de dominación basadas en una constelación de intereses y/o en la autoridad.

Asociado a ello, podemos reiterar aquí la idea de que un orden, una institucionalidad social, resulta del entramado de un conjunto de prácticas con capacidad para reproducir y/o producir normas institucionales (Giddens, 1995). El abordaje de una tal capacidad en los procesos de política conlleva la necesidad de tipificar el grado de reflexividad de los actores. Es aceptado que las prácticas de corte tradicional que revisten las formas del *habitus* (Bourdieu, 1991), así como aquellas que implican una reflexión consciente, conllevan en todos los casos una actitud inteligente y por tanto estratégica que, en un caso busca “prácticamente” el medio más apto, “evitando” situaciones que no se adaptan a sus disposiciones; en el otro, da cuenta racional y discursivamente de su actuación.

Tales posibilidades de acción parecieran conllevar distintas capacidades de transformación de las normas vigentes. La capacidad reflexiva de individuos y grupos en torno a sus particulares condiciones de vida y a los rasgos del contexto en que su actuación tiene lugar, abre posibilidades al desarrollo de formas de entendimiento entre los actores sociales de cualquier nivel, que permiten eludir las perturbaciones comunicativas producidas por la primacía de intereses asociados al mercado o al corporativismo o a otras formas de coerción.

---

<sup>49</sup> Nos permitimos entender la categoría orden, como cierto arreglo político que institucionaliza una modalidad determinada de regulación de la reproducción social y por tanto una cierta distribución de las esferas del estado, el mercado y lo público en la producción de los servicios y en general en el campo de la reproducción de la vida en sociedad.

El incremento de la acción comunicativa, conduciría, de esta forma, a relaciones sociales horizontales que permitirían el ejercicio de modalidades reflexivas de interacción (Giddens, 1998), que distintos estudios muestran como fenómeno de creciente desarrollo en ámbitos públicos y estatales de la vida en sociedad (Cunill Grau, 1997; Bresser Pereira, Cunill Grau, 1998).

El análisis de la reflexividad en los espacios de interacción que constituyen las políticas, resultaría, pues, de consideración ineludible a la hora de apreciar los modos de relación entre la institucionalidad que las políticas pretenden instaurar y las percepciones, valores y necesidades de los individuos y grupos sociales que intervienen en estos procesos.

La cuestión de la autonomía -es, quizás, obvio señalarlo- tiene sus primeras condiciones de posibilidad en la autoreflexividad y en las modalidades de ejercicio de la democracia. No existe autonomía, sin que las personas y grupos sociales puedan autodefinir una “política de vida” (Giddens, 1998) y negociar tal cosa en un ámbito democrático de vida en sociedad.

Puede decirse que un mayor nivel de autonomía de las personas y los grupos sociales, se relaciona básicamente con cierto incremento del peso de los intereses público-sociales en el campo de las relaciones entre los principios organizativos del sistema social. No obstante, esta penetración adquiere sentido pleno en la subjetividad de los actores; esto es, en los valores, recursos y estrategias que ponen en práctica en los procesos de política.

En esta dirección, puede insistirse aquí en la hipótesis ya sugerida según la cual el campo del bienestar constituye un *escenario de transición*, en el cual la distribución de roles que se impulsa entre estas tres esferas no está siendo legitimada por parte de amplias franjas sociales, produciendo una institucionalidad al menos precaria, una debilidad normativa que, como contrapartida, se expresa en la presencia de un conjunto altamente conflictivo de valores, poderes y estrategias en torno a la orientación de los servicios sociales.

Esta “disconformidad” lleva a que crecientes grupos sociales excluidos o bajamente incorporados al sistema, opten progresivamente por formas asociativas que les permitan una cierta autorregulación de sus condiciones de vida. La autonomía constituiría, por tanto, el tránsito desde un determinado nivel de reflexividad a la construcción de modalidades de acción, que permitan no sólo dar respuesta a necesidades, sino que tal respuesta sea el

resultado del convencimiento de los actores en torno a sus capacidades autónomas de acción<sup>50</sup>.

Una última dimensión que interesa a nuestro análisis es aquella vinculada con los niveles de inclusión/exclusión. Mas allá de los datos objetivos sobre las condiciones de empleo, alfabetismo, salud, vivienda, educación, etc., que registran nuestras sociedades, el análisis comprensivo requiere necesariamente dar cuenta de las percepciones subjetivas de los actores en torno a tales fenómenos y de las situaciones que consecuentemente viven los sujetos.

En esta dirección, la condición “objetiva” de exclusión resultante de tales indicadores, puede asimismo estar connotada, en un extremo, por el descreimiento frente a formas democráticas de interacción, por bajos niveles de reflexividad, por la debilidad o la inexistencia de prácticas autónomas. Tales características permiten, en efecto, conocer la dimensión interior y microsocial que encarnan determinados niveles de inclusión/exclusión y el modo en que grupos e individuos se posicionan frente a las condiciones de vida.

Tipificar y comprender la perspectiva de los actores en torno a esta dimensión, conlleva pues la necesidad de retomar el conjunto de las dimensiones propuestas, entendiendo que la problemática de la inclusión/exclusión, en los diversos grados que se manifiesta, constituye una suerte de *fenómeno multicausal*, síntesis de múltiples elementos, cuya consideración sistemática permitiría caracterizar las relaciones entre los individuos y las normas institucionales al interior de los procesos de política que analicemos, así como apreciar los modos de transformación y los itinerarios futuros de las políticas sociales, del Estado y de la acción social misma.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Las categorías propuestas juzgan obviamente de manera positiva, la posibilidad de una regulación social que valore e institucionalice modalidades reflexivas, autónomas,

---

<sup>50</sup> La autonomía no implica a la manera neoliberal el retiro del estado, implica sí unas formas de intervención que siguen otra lógica, orientada por las condiciones que permiten a los sujetos elevar sus capacidades autónomas de vida en sociedad en un marco de inclusión, democracia y promoción de la reflexividad social.

inclusivas y consensuales de relación entre el Estado, el mercado y lo público-social en los procesos de configuración de las políticas<sup>51</sup>. Una tal utopía obedece no sólo a valores, sino a unas prácticas sociales que, a la vez que niegan legitimidad a las alternativas de hierro que la reciente experiencia histórica ha ofrecido, reivindican creciente y a veces silenciosamente estos parámetros de vida en sociedad.

Nos parece necesario plantear, al respecto, que el cuestionamiento a las formas ortodoxas de regulación basadas en el Estado o en el mercado, no puede dejar de asociarse a la búsqueda de reconocimiento, búsqueda por la cual diversos grupos o franjas sociales aspiran a que sus condiciones de vida, identidades y necesidades sean consideradas legítimas por el sistema social.

En este sentido, el análisis de las políticas a partir de las instancias que hemos identificado, permitiría organizar esta búsqueda, materializada en el modo particular y subjetivo en que los sujetos viven y actúan estos procesos. Este modo, insistimos, puede ser apreciado a partir de las categorías enunciadas en el anterior apartado, permitiendo verificar la forma particular que asumen los vínculos entre los individuos y/o grupos sociales y el sistema, entendido éste como arreglos políticos que instituyen una cierta distribución de capacidades entre el Estado, el mercado y el espacio público en el campo de las políticas que se consideren (y su materialización en esquemas prestadores).

Entendemos asimismo, y como es obvio, que este conjunto de dimensiones y categorías permiten abordar un ejercicio analítico, con fines comparativos o no, en torno a los procesos de transformación del Estado de bienestar a nivel subnacional, espacio éste que, como lo muestra este Seminario, resulta empíricamente relevante a la luz de los procesos de democratización, descentralización y publicización que pujan por un mayor espacio en el seno de las diversas sociedades de América Latina.

#### BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

ALFORD, R.; FRIEDLAND; R. 1995. Los poderes de la teoría. Capitalismo, estado y democracia. Buenos Aires, Manantial.

BOURDIEU, P. 1991. El sentido Práctico. Madrid, Taurus.

---

<sup>51</sup> Implican también el supuesto de que las formas bienestaristas y neoliberales han puesto y ponen ciertos obstáculos a este tipo de interacción.

- \_\_\_\_\_. 1990. Sociología y Cultura. México DF, Grijalbo.
- BRESSER PEREYRA, L.; CUNILL GRAU, N. 1998. Lo público no estatal en la reforma del Estado. Buenos Aires, CLAD-Paidós.
- CASTELL, R. 1998. Individualismo y liberalismo. Questions au liberalisme. s.v., s.n. Publicación de Facultades Universitarias Saint-Louis; Bruselas.
- CROZIER, M. 1989. Estado moderno, Estado modesto. México DF, Fondo de Cultura Económica.
- CUNILL GRAU, N. 1997. Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas, Editorial CLAD-Nueva Sociedad.
- CHANLAT, J. F. 1998. Sciences Sociales et Management. Laval, Les Presses de l'Université Laval. Éditions Eska.
- GIDDENS, A. 1998. Mas allá de la izquierda y la derecha. Madrid, Cátedra.
- \_\_\_\_\_. 1997. Las nuevas reglas del método sociológico. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- \_\_\_\_\_. 1995. La constitución de la sociedad. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- \_\_\_\_\_. 1993. Consecuencias de la Modernidad. Madrid, Alianza Editorial.
- GRASSI, W.; HINTZE, S.; NEUFELD, M. R. 1996. Políticas Sociales: Crisis y ajuste estructural. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- HABERMAS, J. 1995. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- HIRSCH, J. 1997. Del estado de seguridad al estado competitivo. En Conferencia impartida en la Universidad Nacional de Córdoba. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública. Mimeo.
- HUNTINGTON, S. 1991. Political Order in Changing Societies. New York, Yale University Press, 1968. Citado por R. Alford y R. Friedland. 1995. Los poderes de la teoría. Capitalismo, estado y democracia. Buenos Aires, Manantial.
- LA SERNA, C. 1999. Perspectiva analítica e investigación en el campo de las políticas sociales. En IV Congreso Internacional del CLAD. Ciudad de México, octubre. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. 1998. Actores y procesos en la crisis del estado de bienestar. Revista Administración Pública y Sociedad, (10).
- \_\_\_\_\_. 1998. Políticas, Organizaciones y Prácticas Sociales en la Transformación del Estado de Bienestar. Cahiers de la Recherche. s.v., s.n. Publicación de Centre d'Études en Administration Internationale, Université de Montréal, Montréal.
- \_\_\_\_\_. ET AL. 1999. Políticas, Organizaciones y Prácticas Sociales en la Transformación del Estado de Bienestar: Versión Revisada. Córdoba, s.e. Mimeo.
- \_\_\_\_\_; J. BURJOVICH; J. AHUMADA. 1996. Oferta y demanda de políticas sociales: racionalidad estatal y estrategias de consumo. Revista Reforma y Democracia, (5).
- \_\_\_\_\_; CARRIZO, C.; ARMESTO, A. 1995. Crisis del Estado de Bienestar y Políticas Sociales. Análisis del Caso Córdoba. Mimeo.
- LACROIX, J. G. 1998. Sociologie et transition millénariste: entre l'irraison totalitaire du capitalisme et la possibilité-nécessité de la conscientivité. Cahiers de Recherche Sociologique. s.v., s.n. Publicación de Departement de Sociologie, Université de Quebec, Montréal.
- MCCARTHY, T. 1987. La Teoría Crítica de Jürgen Habermas. Madrid, Tecnos.
- NOVARO, M. 1994. Pilotos de Tormenta. Buenos Aires, Ediciones Letra Buena.
- O'DONNELL, G. 1984. Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak (comp.). Teoría de la Burocracia Estatal. Buenos Aires, Paidós.
- OFFE, C. 1992. Partidos Políticos y Movimientos Sociales. Madrid, Editorial Sistema.
- \_\_\_\_\_. 1990. Contradicciones en el Estado de Bienestar. México DF, Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. 1989. Capitalismo Desorganizado. Río de Janeiro, Editora Brasiliense.
- \_\_\_\_\_. 1974. La abolición del control del mercado y el problema de la legitimidad. En H. R. Sonntag y H. Valecillos (comp.): El estado en el capitalismo contemporáneo. México DF, Siglo XXI.

- Serrano Gómez, E. 1994. Legitimación y Racionalización en Weber y Habermas. México DF, Editorial Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana.
- VAILLANCOURT, Y. 1997. Vers un nouveau partage des responsabilités dans les services sociaux et de santé: roles de l'Etat, du marché, de l'économie sociale et du secteur informel. Cahiers du LAREPPS. s.v., s.n. Publication de Université de Quebec, Montréal.
- VASILACHIS DE GUALDINO, I. 1993. Métodos Cualitativos I. Los Problemas teóricos epistemológicos. Buenos Aires, CEAL.

# TENSIONES Y CONFLICTOS EN PROCESOS RECIENTES DE TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN ARGENTINA: CONTEXTOS, POLÍTICAS Y ACTORES

ESTELA MIRANDA\*

NORA LAMFRI\*\*

## PRESENTACIÓN

En América Latina y el Caribe se inició, a partir de los 80, un proceso de modernización que incluyó importantes reformas orientadas a resolver problemas de cobertura, calidad y equidad que afectan a los sistemas educativos de los países de la región. A diferencia de intentos anteriores, las políticas de reformas de los sistemas educativos presentan un conjunto de características comunes:

- i. Forman parte de un proceso de cambios estructurales en las relaciones Estado-Sociedad y de asignación de nuevas funciones a la educación en orden a los requerimientos económicos, la moderna ciudadanía y las necesidades de integración de amplios sectores sociales, hoy excluidos.
- ii. Los estados nacionales asumen un rol activo en la definición y regulación de las políticas de reformas de los sistemas educativos, articulando espacios de concertación para la adecuación de la educación a los procesos de modernización de los países.
- iii. La ley como estrategia de cambio reemplaza al “formato libro”, característica de los diseños de reformas pasadas.
- iv. Las reformas educativas se sustentan en el paradigma del mejoramiento de la calidad y la eficiencia de la educación.
- v. La magnitud de los cambios involucra a todos los niveles de los sistemas educativos: Inicial, Básico, Medio y Superior.
- vi. Los cambios comprenden distintos aspectos de los sistemas educativos: político, institucional y pedagógico. Desde el punto de vista político se introduce el largo plazo en el diseño de políticas educativas de estado, no de gobierno, para lo que se requiere la construcción de consensos básicos entre diferentes actores sociales, superando de esa forma el burocratismo y el cortoplacismo político. En algunos países estos acuerdos se plasmaron en un pacto social.

Los procesos de modernización institucional promueven mayores grados de autonomía y cambios en los estilos de la gestión escolar.

En el aspecto pedagógico, los diseños curriculares incorporan una nueva lógica: la de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje (NEBA), lo cual implica pensar la educación desde las competencias requeridas por los sujetos y por la sociedad (Jomtiem, 1990; CEPAL, 1992).

---

\* Profesora Titular e Investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

\*\* Profesora de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

- vii. El conjunto de políticas de formación inicial y permanente de docentes en actividad se complementa con nuevas regulaciones en el régimen laboral docente, las cuales, en algunos países, asocian mejoras en las remuneraciones con desempeño profesional.
- viii. La evaluación de los aprendizajes de los alumnos y del desempeño de las escuelas se constituye en una estrategia del "Estado Evaluador" para el control y regulación de los sistemas educativos.

En la Argentina de los 90 y en contextos de ajuste estructural, de reforma del Estado y de descentralización educativa, las jurisdicciones (Provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) implementaron reformas de sus sistemas educativos en el marco de la Ley Federal de Educación, promulgada en 1993.

El diseño y la ejecución de las reformas suponen un conjunto de mediaciones entre actores diversos, tanto en el interior de los sistemas educativos como entre ellos y el contexto social y político. Estas mediaciones operarían como potencializadoras u obstaculizadoras, generando un sinnúmero de tensiones entre Nación, provincias y escuelas, las cuales necesitan ser interpretadas en términos de transacciones, negociaciones y coaliciones que llevan a cabo los actores y grupos de interés involucrados en los procesos recientes de reformas educativas.

En relación con dicho contexto, este trabajo se propone:

- Identificar actores, estrategias y lógicas que se ponen en juego en el diseño e implementación de las políticas de transformación de la educación en Argentina.
- Analizar las tensiones y conflictos que operan en la implementación de los cambios en el sistema educativo de la Provincia de Córdoba, en el período 1995-1999.

Con fines analíticos y reconociendo las limitaciones que nos impone abordar una realidad compleja, centraremos el análisis de las políticas educativas y su contexto de origen, en dos momentos: generación de políticas y ejecución o implementación de políticas.

En lo referente a la generación de políticas, el origen de las políticas educativas se reconstruye en relación a: los actores y sus posiciones en el "campo de producción de las políticas"; los enunciados y discursos del campo, esto es "valores, principios interpretativos, orientaciones y saberes" que son movilizados en la formulación de las políticas; los procesos y estilos de toma de decisiones que caracterizan el proceso de producción de una política determinada.

En cuanto a la ejecución o implementación de políticas, se trabajará sobre el contenido de la agenda de la política educativa nacional y provincial, analizando: Instrumentos (legales, información, otros recursos) y estrategias ("estrategias de negociación", "estrategias de ruptura", "resistencia pasiva", "no-decisiones") que ponen en juego los agentes y las agencias para la ejecución de las políticas (Martínez Paz, 1989; Cox, 1993; Crozier, Friedberg, 1990).

En ese sentido, y como un caso de implementación de los cambios establecidos en la Ley Federal, abordamos las políticas educativas diseñadas y ejecutadas en el marco de lo que se denominó "La Transformación de la Calidad del Sistema Educativo de la Provincia de Córdoba"<sup>52</sup>.

El presente trabajo recupera la información producida en documentos oficiales nacionales y provinciales, en diarios, revistas especializadas, y las reflexiones de los informantes calificados entrevistados (Autoridades del Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Córdoba, dirigentes gremiales, diputados provinciales, supervisores, directores y docentes).

---

<sup>52</sup> Este documento presenta resultados parciales del Programa de Investigación "Políticas y Estrategias de Transformación de la Educación en la Provincia de Córdoba: su impacto en el sistema educativo y en las instituciones escolares (1995-1999)", dirigido por la Dra. Estela María Miranda. Subsidio de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba (Resol. N° 258/98 y Resol. N° 163/99).

## CONTEXTOS DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN LOS NOVENTA

### El Escenario Político-Social de los 90

La década de la “transición al siglo XXI” fue escenario de profundas y vertiginosas transformaciones en los paradigmas económicos, políticos, sociales, culturales y científico-tecnológicos (Castells, 1998).

En este escenario global la economía está dominada por las industrias de la información y el conocimiento intensivo. La educación y el conocimiento recuperaron un rol central en las agendas políticas nacionales e internacionales (CEPAL, 1992).

Desde una perspectiva político-institucional, los efectos de estos cambios erosionan el poder de todas las grandes organizaciones, en primer lugar el de los estados nacionales.

En Argentina, la matriz “estadocéntrica” del Estado de Bienestar, caracterizada por una fuerte intervención en lo económico y de redistribución del ingreso a través de las políticas sociales, adoptada en los años cuarenta, entró en crisis a mediados de los setenta; aunque recién a fines de los años ochenta se generaron las condiciones para reformar el Estado.

La primera Reforma del Estado argentino, que se inició en el año 1989, tuvo como objetivo inicial “eficientizar el gasto, garantizar la apertura de la economía, reducir el rol empresario del Estado, generar condiciones para la radicación de capitales y continuar con la transferencia de políticas sociales universales (como educación) a las provincias”.

Desde mediados de 1996, y en un marco de recesión, alta tasa de desempleo estructural y crisis fiscal, la segunda Reforma del Estado apuntó, básicamente, a “profundizar las reformas estructurales, mantener el tipo de cambio y la actual política monetaria, a reducir el déficit fiscal y a flexibilizar el mercado de trabajo”. Estas medidas, se justificaron “en la necesidad de hacer frente a los desafíos que implicaba la globalización, como la exigencia de mejorar la competitividad del país, reducir el costo argentino y el desempleo” (García Delgado, 1998).

Este proceso se fue dando conjuntamente con una transformación profunda de la sociedad, “donde se acentuaba la terciarización, el predominio del sector servicios y la tendencia a la diferenciación y a la fragmentación”. Al decir de García Delgado (1998) “se trató de un ‘*shock* liberal’, pero, más que eso, de una nueva ‘revolución desde arriba’, típica de los procesos de modernización latinoamericanos, donde el Estado tiene un papel primordial para adecuar las relaciones económico-políticas con el centro, llevando a cabo una fuerte intervención estatal para instaurar, paradójicamente, una sociedad de mercado”.

A partir de lo expuesto consideramos necesario analizar cómo el conjunto de los cambios estructurales, sintéticamente abordados en este trabajo, impactaron en el área educación. La descentralización de los servicios educativos se completó en un contexto de crisis del sistema educativo. Posteriormente, la sanción de un marco regulatorio (Ley Federal de Educación) fue la estrategia de cambio de la política educativa nacional que permitió definir los criterios de unidad y diferenciación para un sistema educativo federal.

## **Descentralización Educativa**

En el marco de la reforma del Estado, el proceso de descentralización educativa en Argentina se realizó sobre la base de un modelo de organización y gestión del sistema educativo centralizado en el nivel nacional, desde su conformación en el siglo pasado.

Este modelo de sistema educativo se gestó hace más de cien años, respondiendo a los requerimientos de la conformación del Estado, a la integración nacional y a los propósitos del proyecto político de la generación del ochenta. Aunque en el transcurso de este siglo se intentaron reformas, los problemas de la educación en el país se fueron profundizando y el sistema educativo en crisis “se continuó expandiendo inercialmente cuando la calidad no aparecía como imperativo categórico de las políticas educativas” (Filmus, 1996).

Después de diversos intentos de descentralización del sistema educativo, una primera etapa se concretó en 1978 con la transferencia de los niveles preprimario y primario de jurisdicción nacional a las provincias y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en el marco de un régimen político autoritario, sin la participación de la sociedad y con el solo objeto de reorientar el gasto público en educación.

La “descentralización federal” apareció como uno de los “ejes estratégicos” de la política educativa, al inicio de los noventa, transfiriéndose los servicios educativos de nivel medio y superior no-universitario a las jurisdicciones. A diferencia del proceso anterior, la implementación de la transferencia estuvo sujeta a la firma de convenios entre la Nación y cada provincia y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

El tipo de descentralización educativa llevada a cabo en Argentina se ajustaría, en alguna medida, a la “devolución”, entendida como la transferencia que se hace a unidades de gobierno subnacionales autónomas cuyas actividades están fuera del control directo del gobierno central (La Torre et al., 1992). Ciertas interpretaciones entienden que, finalizada la transferencia de los servicios educativos y en el marco de la Ley Federal de Educación, “el Ministerio sin escuelas” se estaría encaminando hacia la “re-centralización” a partir de la implementación de diferentes estrategias para la regulación y el control del sistema educativo. Por otra parte, el proceso de descentralización no ha continuado al interior de cada provincia, aunque varias legislaciones provinciales lo prevén, sino que cada ministerio jurisdiccional estaría reproduciendo el centralismo que otrora detentara la Nación.

Es importante señalar que, en América Latina, las políticas de descentralización educativa se han ido modificando y adquiriendo “nuevos significados”, a partir de las evaluaciones de los procesos y resultados realizadas por organismos multilaterales de financiamiento. Las diversas experiencias dejaron como enseñanza que los procesos de descentralización educativa deberían implementarse en etapas, con instancias que posibilitaran corregir errores y aprender de las equivocaciones y de los fracasos. Además, la descentralización educativa en ningún caso aparece como experiencia aislada, sino en el contexto común de reforma del Estado (Senén González, 1994).

### **POLÍTICAS DE TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN: LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN**

El proceso de modernización de la educación en la Argentina de los 90 había comenzado a gestarse con marcadas discontinuidades desde la recuperación de las instituciones de la democracia. Un hito importante en esta etapa fue el Congreso Pedagógico Nacional (1986-1988), el cual, si bien no alcanzó la “elaboración de alternativas creativas para atender viejos problemas no resueltos” dejó al descubierto la posibilidad de generar “una lógica de concertación de nuevas posiciones y políticas educativas” que se pensaban todavía fuertemente enfrentadas (Braslavsky 1993).

La transferencia de la totalidad de los servicios educativos requería aunar criterios para compatibilizar y garantizar cierta unidad y coherencia frente a la diversidad que se plantea con la descentralización educativa (Miranda, 1999). La estrategia utilizada fue la sanción y promulgación de la Ley Federal de Educación (LFE) en 1993.

Los principales cambios que configuran la Transformación Educativa en la Ley Federal de Educación, pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

## Principios y Criterios Generales de la Política Educativa

La Ley Federal de Educación define los principios que orientarán la política educativa, los que pueden incluirse en las siguientes dimensiones:

- Afianzar la identidad y la integración nacional.
- Contribuir a la democratización de la educación; igualdad de oportunidades y de posibilidades, calidad de la enseñanza; equidad y justicia social.
- Consolidar y fortalecer la democracia.
- Valorizar el trabajo y el aporte de la educación al desarrollo regional y nacional.

## La Nueva Estructura del Sistema Educativo Argentino

Dejando sin efecto los niveles primario y medio de la anterior estructura se establecen los siguientes niveles y ciclos:

- Educación inicial. Está “constituida por el jardín de infantes para niños/as de 3 a 5 años de edad, siendo obligatorio el último año”.
- Educación General Básica (EGB). Con el objetivo de proporcionar una formación básica común a partir de los 6 años de edad, la Educación General Básica se organiza como una “unidad pedagógica integral”. Es de carácter obligatorio, con 9 años de duración, estructurada en tres ciclos de tres años cada uno: EGB1, EGB2 y EGB3.
- Educación Polimodal. Una vez concluida la Educación General Básica, este ciclo de tres años de duración mínima persigue, entre otros objetivos, "profundizar el conocimiento teórico de un conjunto de saberes agrupados según orientaciones: humanística, social, científica y técnica".
- Trayectos Técnicos Profesionales (TTP). Se trata de una Tecnicatura Básica que articula con la Educación Polimodal y provee de capacitación para una salida laboral.
- Educación Superior y Educación Cuaternaria. La etapa profesional y académica, de grado y postgrado, se cumple en instituciones de nivel superior, universitario y no universitario.

LA NUEVA ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LA LEY FEDERAL DE EDUCACIÓN

Educación inicial	Educación General Básica									Educación Polimodal			Educación Superior		
	Ciclos									Modalidades					
	1°			2°			3°			Economía y Gestión de las organizaciones			(años de edad)		
										Ciencias Naturales, Salud y Ambiente					
										Humanidades y Ciencias Sociales Producción de Bienes y Servicios					
										Artes Diseño y Comunicación					
										Trayecto Técnico Profesional					
3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
<b>Obligatoriedad</b>															

## *Contenidos Básicos Comunes*

Los Contenidos Básicos Comunes (CBC) son un conjunto de contenidos compartidos que posibilitan la organización del sistema educativo descentralizado garantizando, simultáneamente, la unidad nacional y el respeto a las autonomías provinciales. Se prevén tres niveles de concreción del currículum: Nivel nacional (elaborados a nivel central y aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación), Nivel provincial (adecuación de los CBC en la propuesta curricular jurisdiccional) y Nivel institucional (con la formulación del proyecto curricular del centro escolar, en el marco del Proyecto Educativo Institucional).

## *Formación Docente*

La Ley prevé cuatro instancias para la formación de los docentes, a saber:

- i. Formación inicial o de grado
- ii. Perfeccionamiento docente en servicio.
- iii. Capacitación pedagógica de graduados no docentes.
- iv. Capacitación de graduados para nuevos roles profesionales.

A los fines de atender a la formación, perfeccionamiento y la actualización permanente del personal docente y no-docente del sistema educativo, se establece una estructura federal: la Red Federal de Formación Docente Continua, integrada por una cabecera nacional y cabeceras jurisdiccionales. La primera tiene como objeto brindar asesoramiento técnico y asistencia financiera para asegurar el funcionamiento de la Red. Las segundas, gestionar la Red en el ámbito de su jurisdicción.

Aunque hay sólo evaluaciones parciales sobre el funcionamiento de esta Red, su implementación ha tenido resultados dispares y ha sido objeto de críticas y disconformidad por los maestros y profesores, debido a que no cubrió sus expectativas de formación.

## *Evaluación de la Calidad de la Educación*

La LFE establece la creación un sistema centralizado de evaluación de la calidad con el objeto de "garantizar" calidad y equidad en la distribución del conocimiento en todo el país.

Desde 1993, el Ministerio de Cultura y Educación implementa operativos nacionales de evaluación de la calidad. Estos operativos consisten en la administración de pruebas para evaluar resultados de aprendizajes, en distintas áreas de conocimiento, a los alumnos de nivel primario (EGB) y medio (Polimodal), sobre una muestra poblacional en todo el país. A partir de 1997 se implementa un operativo censal que incorporó la evaluación de la totalidad de los alumnos que cursan el último año del nivel medio (Polimodal).

## *Gobierno y Administración de la Educación*

El Consejo Federal de Cultura y Educación es un ámbito federal de "coordinación y concertación" de los lineamientos de la política educativa nacional. Integrado por los Ministros o responsables del área de educación de las jurisdicciones, tres representantes del Consejo de Universidades y presidido por el Ministro de Cultura y Educación de la Nación. Tiene, entre otras funciones: concertar los contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y formas de evaluación; acordar los mecanismos de reconocimiento y equivalencia de títulos y certificados de estudios, los contenidos básicos de la formación profesional docente y las exigencias pedagógicas que se requerirán para el ejercicio de la formación docente, así como promover y garantizar la participación de los padres, las organizaciones representativas de los trabajadores y de las instituciones privadas en el planeamiento educativo.

Los "acuerdos" logrados del Consejo Federal de Cultura y Educación son recomendaciones de "adhesión voluntaria", las que deberían ser ratificadas por las legislaturas jurisdiccionales para alcanzar la condición de cumplimiento obligatorio. En otros términos, el Consejo no tiene atribuciones para exigir el acatamiento a sus resoluciones, ya que estos acuerdos no son vinculantes, salvo que exista un decreto reglamentario de la LFE.

#### *Financiamiento de la Educación*

Los temas de financiamiento y presupuesto de la educación fueron ampliamente debatido en la etapa de diseño y discusión de la LFE. El compromiso establecido respecto de que "la inversión consolidada total en educación, será duplicada gradualmente y como mínimo a razón de 20% anual, a partir del presupuesto 1993; o se considerará un incremento del 50% en el porcentaje del producto bruto interno, destinado a educación en 1992", es una deuda pendiente.

Por otra parte, como complemento de lo anterior y en una estrategia del Ministerio Nacional de control y direccionamiento de la implementación de la transformación educativa, la Nación y las jurisdicciones firmaron el Pacto Federal Educativo. Este acuerdo es un instrumento previsto por la LFE para garantizar la inversión pública en educación, específicamente en equipamiento, infraestructura y capacitación docente.

Si bien los presupuestos nacionales y provinciales destinados a educación fueron incrementados, aproximadamente, en un 30 y un 40%, respectivamente, la inversión en educación (3,5% del PBI) se ubica bastante lejos de los porcentajes deseables.

### **TENSIONES Y CONFLICTOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN: EL CASO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA**

#### **El Contexto de Implementación**

Desde la recuperación de las instituciones de la democracia, la educación ocupó un lugar privilegiado en la agenda del gobierno de la Provincia de Córdoba. Hacia mediados de la década del 80 se implementó la llamada "Reforma Educativa de la Provincia de Córdoba", estructurada en torno a los principios de democratización de la educación, la descentralización y el mejoramiento de la calidad. En términos generales, y aunque se planteó como una transformación de envergadura para el momento que vivía el país y la provincia, los cambios se centraron en los aspectos curriculares, especialmente, en el nivel primario, acciones de actualización y capacitación docente e informatización de las escuelas. Estas medidas estuvieron acompañadas por programas que hicieron de la educación el centro de las políticas sociales, como la asistencia alimentaria a las escuelas y los Centros de Atención Escolar Interdisciplinaria (médica, odontológica, psicológica y psicopedagógica), entre otros. Es necesario destacar que estos cambios produjeron un fuerte impulso en el ámbito docente, incorporándose un lenguaje moderno que provenía del ingreso de perspectivas innovadoras, después de siete años de oscurantismo político.

En el año 1987 la reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba introdujo un capítulo relevante de políticas y principios educativos. El paso siguiente fue la sanción, en 1991, de la Ley General de Educación de la Provincia de Córdoba, que podría definirse como "adelantada", teniendo en cuenta que el gobierno nacional ya estaba trabajando en la elaboración de una norma legal que organizaría el sistema educativo nacional en un contexto de descentralización.

Hasta 1995 se mantuvo este escenario educativo y no se iniciaron acciones tendientes a implementar las transformaciones que planteaba la LFE (1993). El gobierno provincial mantuvo un cerrado silencio al respecto, aunque las escuelas empezaban a recibir información que provenía directamente del Ministerio de Educación de la Nación.

En Enero de 1995, “efecto Tequila” mediante y reforma del Estado sin realizar, la Provincia de Córdoba se vio envuelta en una crisis económica y política. Gran parte de ese año estuvo ocupado por el conflicto con los trabajadores del Estado y, en particular, con los docentes. En ese contexto se produce la asunción anticipada del gobernador electo, Dr. Ramón B. Mestre (Julio 1995-Julio 1999).

## **La Transformación Cualitativa del Sistema Educativo de la Provincia de Córdoba**

En medio de una situación social fuertemente convulsionada, el Gobierno de Córdoba decidió adecuar la estructura del sistema educativo provincial a la LFE a través de la promulgación de la Ley 8525/95. Se estableció la siguiente estructura:

- Nivel Primario: de escolaridad obligatoria (seis años de estudios).
- Nivel Medio. Ciclo Básico Unificado: de escolaridad obligatoria (tres años de estudios); y Ciclo de Especialización: diversifica la oferta educativa, propiciando la formación para el ingreso a estudios superiores y la capacitación laboral (tres años de estudios).

En otra actitud de diferenciación del nivel nacional, Córdoba no adoptó la denominación de los niveles y ciclos de la LFE.

El Gobierno de la Provincia de Córdoba inició el proceso de la “Transformación Cualitativa”, implementando el Ciclo Básico Unificado (CBU). Para ello efectivizó lo que se dio en llamar la “secundarización del 7º grado de la escuela primaria”. Esto implicó la transformación del último grado de la escuela primaria en el 1º año del nuevo ciclo, el que, sumado al 1º y el 2º año del ciclo básico del anterior nivel medio, completaba la estructura obligatoria del sistema educativo.

En el mes de noviembre llegaba a las escuelas secundarias una “orden verbal” (modalidad de comunicación privilegiada para transmitir las decisiones) que indicaba a sus directivos matricular en el primer año del CBU. Esto generó un gran desconcierto en las instituciones educativas, en los alumnos y en los padres que debieron adaptarse a una situación intempestiva y empezar a pensar en los requerimientos del nivel medio.

Por otra parte, los contenidos básicos comunes de la EGB (Tercer Ciclo) no habían sido aprobados en el Consejo Federal de Cultura y Educación. Al respecto, el Ministro de Educación reconoció que tuvieron que trabajar con los borradores de los Contenidos Básicos del tercer Ciclo de la EGB que estaban en proceso de consulta.

Aunque desde el Ministerio provincial ya se había tomado la decisión que el CBU funcionaría en las escuelas de nivel medio, la infraestructura disponible no era suficiente para albergar una matrícula muy superior a la de años anteriores. Transitoriamente se optó por construir aulas en algunas escuelas primarias o reacondicionar establecimientos de nivel medio. En la capital provincial, la situación se planteaba particularmente difícil por la marcada desatención y el deterioro de la infraestructura y del equipamiento de las escuelas. Se inició un improvisado plan de emergencia para resolver las cuestiones de infraestructura que iban apareciendo. Sin embargo, estos problemas se fueron agudizando, especialmente, en los barrios más populosos de Córdoba Capital, donde se generó una superposición de instituciones de nivel primario y medio en el mismo establecimiento con el consecuente agravamiento de las condiciones de trabajo en las escuelas.

A ello se sumó la preocupación de los directivos de nivel medio por la reubicación de docentes, cuyas asignaturas dejaban de tener vigencia y reasignación de otros para las nuevas asignaturas previstas en los Contenidos Básicos Comunes, como Tecnología, cuyos contenidos no estaban claramente definidos y, menos aún, los títulos docentes habilitantes y supletorios para dictarlas. Tampoco las editoriales tenían en el mercado los materiales bibliográficos para las nuevas asignaturas, ya que todavía estaban en proceso de consulta a nivel nacional.

La “secundarización” del 7º grado de la escuela primaria introdujo, también, una gran confusión en la sociedad y consecuencias, parcialmente evaluadas, sobre todo para los sectores sociales más vulnerables que conciben al nivel

primario como terminal (en la anterior estructura del sistema educativo la obligatoriedad alcanzaba sólo a ese nivel) y no han incorporado la extensión de la escolaridad obligatoria a diez años; quizás por falta de información ó porque deban dejar la escuela para incorporarse al trabajo. La fuerte pérdida de alumnos del sistema educativo provincial entre el Nivel Primario y el CBU no parecía ser una preocupación de los decisores políticos, aunque reconocían la existencia del fenómeno.

Asimismo, el gobierno avanzó en una estrategia de reordenamiento de la matrícula obligando a las escuelas públicas de nivel medio a aceptar la inscripción a 1<sup>er</sup> año del CBU sólo de aquellos alumnos que acreditaran su residencia en un radio no mayor de diez cuadras del establecimiento. Con un criterio autoritario, se limitaba a las familias la posibilidad de optar por la institución de su preferencia, afectando a los alumnos de sectores populares que hasta ese momento habían tenido acceso a escuelas públicas del centro de la Ciudad. El objetivo implícito del gobierno provincial apuntaba a un vaciamiento del CBU en las escuelas del centro para, posteriormente, ampliar la oferta del Ciclo de Especialización en esas escuelas. Esta medida se complementó con la fusión de cursos que no superaran una media de 20-22 alumnos por aula.

### **Tensiones y Conflictos en el Proceso de Implementación**

Para abordar la implementación de la LFE en la Provincia de Córdoba se analizan las tensiones y conflictos que dicho proceso generó, en relación a cuatro cuestiones:

#### *La Articulación de Políticas Educativas entre la Nación y las Jurisdicciones*

Finalizada la descentralización del sistema educativo y sancionada la LFE, una de las primeras cuestiones que planteaba su implementación es la definición de competencias y atribuciones entre la Nación, las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires, enmarcadas en los criterios de “federalización educativa”. Esta última fue definida “como proceso de conducción política, [que] apunta a profundizar la cohesión del sistema educativo nacional y a conformar un tipo de unidad que no sea la sumatoria de identidades diferentes, ni la mera yuxtaposición de criterios e intereses sectoriales o regionales, sino la integración -orgánica y creativa- de valores, objetivos concretos y de ideales comunes” (Argentina, 1999).

La LFE establece que “El gobierno y administración del sistema educativo es una responsabilidad *concurrente y concertada* del Poder Ejecutivo Nacional, de los poderes ejecutivos de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires”. A diferencia de legislaciones anteriores, para la implementación de la Ley Federal se inició un proceso de decisiones concertadas en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación. Entre los primeros acuerdos alcanzados se destacan los referidos a criterios y metas de gradualidad y progresión en la implementación de la nueva estructura del sistema educativo.

A los fines de este análisis se diferencian las posiciones asumidas por los dos actores claves de esta relación: el Gobierno de la Provincia de Córdoba y el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Como ya se señalara, el Gobierno de la Provincia de Córdoba asumió, desde los años 80, una posición de diferenciación y autonomía frente a las políticas educativas nacionales. Así, se sancionó la Ley General de Educación en el año 1991, antes de la Ley Federal de Educación y a sabiendas de que la ley nacional iba a condicionar los sistemas educativos provinciales. Esta actitud de “rebeldía” y diferenciación con el gobierno nacional se manifestó, además, en las estrategias utilizadas en la elaboración de la “Transformación Cualitativa del Sistema Educativo de la Provincia Córdoba” y en la posición adoptada en la firma del Pacto Federal Educativo: “las reservas de Córdoba radican en los tiempos para la aplicación de la LFE” (Ministro de Educación y Cultura de la Provincia de Córdoba, 1993).

Podría interpretarse que “las reservas” sostenidas tuvieron la doble intención de “reivindicar para sí el derecho y el deber de formular su propio Proyecto Educativo” y de oponer algún grado de resistencia a los condicionamientos del Ministerio Nacional que “limitaban” el accionar de las provincias: “Ustedes tienen todas las escuelas, despreocúpense de la capacitación, de la infraestructura escolar, ocúpense de pagar salarios a los docentes y mantener a la educación en buen funcionamiento, nosotros nos hacemos cargo de lo otro”, señaló el Ministro de Educación y Cultura de la Provincia de Córdoba en 1998.

Por su parte, el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación no encontró, históricamente, un punto de equilibrio en la relación con los poderes locales. Más bien se podría hablar de yuxtaposición, desarticulación o fragmentación entre las diferentes partes constitutivas del sistema educativo. A partir de la sanción de la nueva ley nacional, el Estado Nacional rediseñó sus funciones como órgano de formulación y control del cumplimiento de las políticas educativas y delegó responsabilidades en otros actores sociales (provincias, municipios, iglesias, etc.). En una evidente estrategia de “recentralización”, “el Ministerio sin escuelas” movilizó un conjunto de capacidades técnicas y recursos financieros que le permitió actuar como promotor de la implementación de programas y proyectos, neutralizando, a la vez, los obstáculos políticos y técnicos que se iban presentando en las jurisdicciones.

En el marco de esta relación, las diferenciaciones que Córdoba insistía en sostener, más que ser parte de una alternativa transformadora de la “calidad del sistema educativo de la Provincia de Córdoba”, aparecía como una disputa más amplia por el liderazgo en la gestión de los cambios en educación y provocó fuertes tensiones en el “campo político” por la diversidad de actores y significados involucrados, así como por sus pesos relativos y su conflictividad.

*Las Lógicas que Sostienen las Políticas y Estrategias de la Llamada “Transformación de la Calidad del Sistema Educativo de la Provincia de Córdoba”: Ajuste, Calidad, Equidad*

El tema central de la agenda del gobierno de la Provincia de Córdoba, que asumió en Julio de 1995, fue la emergencia económica y financiera: Necesitaba generar los recursos para poder cumplir con los compromisos del Estado, entre otros, pago de salarios adeudados a los docentes y el restablecimiento de los servicios educativos que estaban paralizados.

En ese contexto, se anunció la “Transformación Cualitativa”, y desde allí se implementaron un conjunto de acciones destinadas al *redimensionamiento* del sistema educativo: el recorte salarial docente y, para el nivel primario, recuperación de los días de clases perdidos trabajando los días sábado; cierre de las salas de 4 años del nivel inicial; cierre o fusión de secciones de grados o cursos con menos de 22 alumnos; reubicación del personal docente de nivel medio por el cambio curricular y reasignación de nuevas funciones sin capacitación previa; cierre o fusión de escuelas rurales; cierre de institutos de nivel terciario no-universitario; cierre de institutos de formación artística; falta de cobertura de vacantes de cargos directivos, docentes y de personal de maestría, etc.

Por otra parte, a poco de asumir el nuevo gobierno y en plena crisis financiera, apareció en la agenda educativa provincial, un proyecto de municipalización de la educación primaria bajo el pretexto de continuar la descentralización educativa. El tema no encontró condiciones de viabilidad por la situación financiera que enfrentaba la provincia, pero, especialmente, por la dificultad de construir consensos básicos entre los diferentes actores políticos y sociales. Aún dentro del “oficialismo”, importantes sectores no compartían la municipalización de los servicios educativos, interpretándose como “desresponsabilización” o “tirarle el paquete a los municipios”.

En definitiva, aunque el discurso de la calidad y la equidad ocupara un lugar central en la agenda del gobierno de Córdoba; del análisis de las acciones ejecutadas y de la palabra de los actores involucrados se desprende que prevaleció una lógica de ajuste y reducción del gasto en educación más coherente con un proceso de achicamiento del Estado, que con una propuesta de cambio educativo.

*Las Estrategias que Privilegian los Actores Involucrados en la Transformación:  
¿Negociación, Ruptura, No-Decisiones?*

El gobierno provincial, en el nivel nacional, participó y firmó los acuerdos en el Consejo Federal de Cultura y Educación, cediendo a las presiones nacionales de implementación de la Ley Federal por carecer, tal vez, de “fuerza” dentro del Consejo para generar una instancia de oposición. En el nivel local, utilizó, básicamente, tres tipos de estrategias:

- de imposición tipo *shock* y de enfrentamiento con diferentes actores. *A posteriori*, si encontraba resistencia que no podía enfrentar, daba marcha atrás en las decisiones e iniciaba instancias de concertación;
- “de no-decisión”. Esta estrategia fue evidente en relación a los Institutos de Nivel Terciario No-Universitario, sobre los cuales no se tomó ninguna decisión de cambio, más allá del cierre de instituciones.

- de improvisación. Se implementó el Ciclo Básico Unificado sin capacitar a los docentes y sin contar con las previsiones en infraestructura y de recursos económicos suficientes. Se pidió a las instituciones educativas del Ciclo de Especialización que elaboraran el Proyecto Institucional, diseñando y justificando la orientación (modalidad) que ofertarían, sin el apoyo técnico necesario y condicionando la implementación de la orientación elegida a la aprobación del proyecto por parte de las autoridades provinciales.

En el sector gremial docente, la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) es el gremio que nuclea el mayor volumen de afiliados docentes, con una amplia capacidad de movilización y una conducción articulada en una posición pluralista. Integra y participa a nivel nacional, en la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) cuyos dirigentes han mantenido una posición altamente crítica en relación a la LFE.

Durante el año 1995, la UEPC y otros gremios docentes asumieron una actitud que podría definirse como “reactiva”, a través de un estado permanente de huelga y movilización en las calles reclamando participación, decisiones concertada y gradualidad en la implementación de las políticas de transformación de la educación.

El sector gremial docente tuvo un papel fundamental en la generación de una instancia de participación ampliada convocando a una “multisectorial”, integrada por representantes de gremios docentes, uniones de padres, de la producción, la cultura, políticos de nivel local, organizaciones no-gubernamentales, etc. Los resultados alcanzados por este espacio de participación fueron poco alentadores dada la diversidad de actores e intereses en juego que dificultó articular una demanda sostenida.

Paralelamente, la UEPC alentó una posición “constructiva” frente al cambio educativo, puesta de manifiesto en una política gremial que no sólo continuó con la defensa de los intereses de los afiliados, en términos de condiciones laborales y salariales, sino en un conjunto de acciones tendientes a la profesionalización del docente. Anticipándose a los procesos de cambio posteriores, estas acciones, iniciadas a fines de los años 80, se ampliaron y profundizaron a través de:

- Programa de capacitación y perfeccionamiento fuertemente articulado a las necesidades y demandas de los docentes.
- Programas de investigación sobre problemáticas del sistema educativo provincial.
- Seminarios, jornadas y congresos con la participación de expertos de nivel nacional e internacional.

Los sectores privados de la educación, liderados por la representación de los colegios confesionales, como la Asociación de Institutos Privados de Educación de Córdoba y el Consejo de Educación Católica, sostuvieron un posicionamiento ciertamente ambiguo. En un primer momento participaron en forma conjunta con los gremios docentes. Con posterioridad abandonarían la alianza y negociarían directamente con el Ministerio de Educación Provincial.

En medio de la crisis provincial y los reclamos contra la emergencia, los legisladores del oficialismo tuvieron una reunión “reservada” con el gabinete educativo provincial y el Gobernador, en la cual los cuestionamientos planteados por algunos de los asistentes merecieron, en reiteradas oportunidades, una “contundente” respuesta por parte del jefe del Ejecutivo. Con el “estilo político” que lo caracterizaba, les recordó “que él era quien decidía las políticas”. Es importante destacar que, como lo señalan algunos de nuestros entrevistados, más allá de la “disciplina partidaria” algunos senadores estuvieron acompañando los reclamos en sus departamentos de procedencia.

Los padres y otros actores de la sociedad civil, entre ellos los sectores empresariales, tuvieron un protagonismo diluido en el escenario de los cambios educativos, excepto la muy breve participación en la multisectorial. Esto se debió a la falta de mecanismos adecuados de participación y a la escasa información disponible sobre la LFE, como consecuencia del ocultamiento *ex profeso* que mantuvo el anterior gobierno provincial.

#### *El Estilo de Gestión de la Transformación Educativa, en el Nivel Jurisdiccional*

El “estilo de gestión” de la transformación cualitativa del sistema educativo provincial se caracterizó por una fuerte intervención del Gobernador de la Provincia en la toma de decisiones y ausencia de “ejercicio democrático” para construir procesos de negociación con los actores implicados.

La modalidad adoptada para transmitir las decisiones fue la comunicación “en forma verbal”, generando superposiciones y asincronías en la comunicación de las políticas y programas, entre el nivel central y las instituciones. La escasa utilización de instrumentos legales escritos provocó cuestionamientos a la juridicidad de las acciones.

El gabinete educativo no sufrió mayores cambios en los cuatro años que duró la gestión que se inició en 1995, aunque se realizaron modificaciones en el organigrama del Ministerio de Educación y Cultura. Si bien convocó a especialistas en las áreas disciplinares para la elaboración de la propuesta curricular provincial, esta gestión se caracterizó por sostener los cambios en educación desde una racionalidad política, subestimando los aporte específicos de valiosos académicos y profesionales que integraron equipos técnicos frágilmente articulados entre sí.

Otra característica de este estilo fue la reproducción de la centralización a nivel de jurisdicción. Aunque desde el discurso se sostenía la autonomía de las instituciones escolares, no se generaron las condiciones para que se operara un cambio en la cultura institucional de las escuelas. Al respecto, diferentes actores coinciden en destacar “el doble discurso” al depositar la responsabilidad del cambio en los directivos y docentes sin un apoyo técnico adecuado.

Con el argumento de una excesiva permisividad de los Estatutos Docentes y de los “excesos” en el uso de licencias, se decidió aplicar una bonificación mensual por presentismo para el personal directivo y maestros de Nivel Inicial y Primario dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. Esta medida tenía un doble objetivo: el disciplinamiento laboral de los docentes y el “ahorro en cargos suplentes”. El pago del “presentismo” se justificó, además, desde el mejoramiento de la calidad, pensado como un reconocimiento o “incentivo” a los docentes que asisten regularmente a su trabajo o no hacen uso de licencias injustificadas o, como argumentan los decretos respectivos, “teniendo como propósito incentivar la labor docente a los fines de una mejor prestación del servicio educativo”. Sin embargo, es posible interpretarla como una medida para mejorar la eficiencia del gasto público aduciendo que el número de docentes suplentes era muy elevado, esto es, que por cada cargo docente se debían pagar dos o más suplentes; y como forma de desactivar conflictos, “quebrar” huelgas o movilizaciones de los docentes para hacer frente a las políticas educativas del gobierno provincial.

En la práctica, el presentismo generó una “ruptura institucional”, porque instaló una situación de conflicto y prácticas “clientelares” entre docentes y directivos: dejó en manos de los directivos el control de la asistencia diaria de sus docentes. Distintos entrevistados señalaron que habría operado, desde el poder central, una directiva tácita que permitía a los directivos hacer uso discrecional del control de la asistencia, dejando a su criterio cuando justificar la no aplicación de la inasistencia. Debe recordarse que el monto de lo percibido por el incentivo tenía una incidencia significativa en los bajos salarios docentes, lo que llevaba a que estos asistieran a su trabajo, en muchos casos, en condiciones de salud deficitaria.

Los “rumores” sobre la pérdida de la fuente laboral, si no se acreditaba un número determinado de horas de capacitación asociada a la ausencia de planificación que incluyera los pasos a seguir en el proceso de reforma produjeron en los docentes una fuerte tensión e incertidumbre.

A diferencia de las escuelas públicas, en las instituciones privadas el impacto de este estilo de gestión fue menos traumático. Las instituciones privadas, particularmente las de tipo confesional, tienen una relación directa con el Ministerio Nacional a través del CONSUDEC (Consejo Nacional de Educación Católica) lo que les permite procesar los cambios y disponer de información, en muchos casos anticipándose a las jurisdicciones.

## ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

La transformación educativa en Argentina puede ser encuadrada como otra estrategia de “revolución desde arriba”, asumida por el Estado Nacional para la adecuación de la educación a los procesos de modernización del país que se llevaron a cabo desde el inicio de los noventa. No obstante, en el proceso de formulación e implementación de la Ley Federal de Educación se pusieron en marcha diferentes dispositivos para generar consensos que, hasta el momento, no resultaron eficientes para garantizar una implementación exitosa: El Consejo Federal de Cultura y Educación puso en evidencia que los acuerdos alcanzados por las cúpulas políticas, esto es el ministerio nacional y los ministerios de las jurisdicciones son procesados hacia abajo de diferentes maneras. En todo caso habría que preguntarse si no se estaría operando sobre el supuesto de que los consensos alcanzados en el nivel macro-político pueden mantenerse sin considerar los actores que intervienen en el nivel meso-político (administraciones y legislaturas provinciales, partidos políticos y gremios locales ) y micro-político (los docentes, los padres, los alumnos). Sin lugar a dudas, las situaciones de mayor conflictividad en torno a las reformas educativas se ubican en el ámbito de las jurisdicciones. Los responsables de la implementación de las reformas educativas, en el nivel jurisdiccional, enfrentan obstáculos políticos, sociales y culturales emergente de la intervención de actores con intereses diversos. La concertación entre diferentes actores locales requiere de la capacidad de las jurisdicciones de legitimar su posición de liderazgo en las discusiones sobre ciertos núcleos básicos sobre los cuales podrían generarse nuevos consensos y redefinirse otros; lo que hasta ahora no estaría ocurriendo en el Consejo Federal de Cultura y Educación.

La segunda cuestión que se plantea, y relacionada con lo anterior, está referida a los estilos de gestión. Desde diferentes perspectivas se postula la necesidad de modificar los estilos de gestión y administración del sistema y de las instituciones. Esto supone un conjunto de “arreglos institucionales” que escapan a lo establecido por una norma legal: En el caso de Argentina la *cultura fuertemente centralista* que acompañó la conformación y desarrollo del sistema educativo requiere de condiciones y de un tiempo para su procesamiento por parte de los actores: La burocracia administrativa, los supervisores, los directivos y docentes. Por otra parte, habría que analizar con más detalle hasta dónde los gobiernos, tanto nacional como provincial, están dispuestos a resignar el *poder y el control* sobre los sistemas educativos que suponen la descentralización educativa y la autonomía de las instituciones. Más aún, en nuestro país, se estaría planteando una fuerte disputa entre Nación y jurisdicciones respecto del control de la autoridad sobre “la regulación de la conducta individual e institucional” y la “asignación de los recursos”. Al respecto Weiler (1996) sostiene que “el Estado, en el ejercicio de su poder, mantiene un doble interés: mantener el control asegurando su efectividad, por un lado, mientras que, a la vez, mejora y sustenta la base normativa de su autoridad (su legitimidad)”.

En tercer lugar, acordamos con Javier Corrales cuando alude a los “altos costos y los beneficios difusos” que suponen las reformas de la calidad. Para el caso argentino, las chances de una implementación exitosa de esas reformas deberían estar acompañada por:

- Un mayor énfasis en los problemas no resueltos de los sistemas educativos, como la incorporación de los sectores más vulnerables de la sociedad a la escolaridad básica y al nivel medio; la disminución de los elevados índices de desgranamiento; el mejoramiento de los resultados en los aprendizajes y la superación de una débil formación docente y de salarios que expulsan de la docencia a los más calificados.
- Una participación efectiva de los docentes.
- Un pacto social educativo a fin de colocar a la educación en el primer lugar de las agendas jurisdiccionales, generando las condiciones políticas, sociales y financieras para su cumplimiento.

Como ya señaláramos, las reformas de la calidad de la educación llegaron acompañadas del ajuste estructural y de la reforma del Estado nacional y provincial, con un fuerte impacto en los presupuestos provinciales destinados a educación. La crisis financiera que viven muchas jurisdicciones del país y el empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad argentina no sólo agudizaron los problemas “no resueltos” del sistema educativo sino que se le agregaron otros: indisciplina y violencia en las escuelas (entre los alumnos, agresiones a los docentes por parte de los alumnos y de los padres, etc.), demandas de asistencialidad, etc.

Finalmente, es necesario advertir que si el Estado nacional no asume políticas más activas de intervención, las provincias argentinas con mayor déficit financiero no podrán implementar la transformación de sus sistemas educativos y las demás tendrán serias dificultades para sostenerla. En otros términos, el Estado nacional deberá ejercer la “responsabilidad” establecida en la Ley Federal, a través de políticas y programas de mejoramiento de la gestión institucional, capacitación docente acorde a las demandas, mejoramiento de las condiciones de trabajo docente y asistencia técnica y financiera a las administraciones educativas provinciales encargadas de gestionar la transformación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUERRONDO, I. 1994. Cómo será la escuela del siglo XXI. En D. Filmus (comp.) Para qué sirve la escuela. Buenos Aires, Tesis-Norma.
- ARGENTINA, MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. 1999. Enseñar el futuro. Diez años de transformación educativa en la Argentina. Buenos Aires, Ministerio de Cultura y Educación.
- BRASLAVSKY, C. 1985. La discriminación educativa en Argentina. Buenos Aires, Flacso-Grupo Editor de América Latina.
- \_\_\_\_\_; FILMUS, D. (comp.). 1988. Respuestas a la crisis educativa. Buenos Aires, Cántaro.
- CASTELLS, M. 1998. La era de la Información. Economía, sociedad y cultura. La sociedad Red. Madrid. Alianza Editorial.
- CEPAL; UNESCO. 1992. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, CEPAL-UNESCO.
- CORRALES, J. 1998. The politics of Education Reform Implementation: Bolstering the Supply and Demand. Washington DC, World Bank (Countering Institutional Blocks.Paper). December.
- COX, C. 1993. Políticas de Educación Superior. Categorías para su análisis. En H. Courard (ed.). Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina. Santiago de Chile, Flacso.
- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. 1990. El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva. México DF, Alianza Editorial.
- FILMUS, D. 1996. Estado, Sociedad y Educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos. Buenos Aires, Troquel
- GARCÍA DELGADO, D. 1998. Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio. Buenos Aires, Ariel.
- \_\_\_\_\_. 1994. Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural. Buenos Aires, Tesis-Norma.
- GENTILI, P. 1994. Poder económico. Ideología y educación. Un estudio sobre los empresarios, las empresas y la discriminación educativa en la Argentina de los años noventa. Buenos Aires, Miño y Dávila-Flacso.
- LA TORRE ET AL. 1992. La descentralización educativa como problema de investigación. Marco conceptual. Revista Tarea. Julio.
- MÈNY, I.; THOENIG, J.C. 1992. Las Políticas Públicas. Barcelona, Ariel.
- MARTÍNEZ PAZ, F. 1998. Política Educacional. Fundamentos y Dimensiones. Buenos Aires, Academia Nacional de Educación.
- MIRANDA, E. 1999. Principios básicos y configuraciones generales de la Transformación Educativa en la Ley Federal de Educación. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba. (Documento de cátedra).
- \_\_\_\_\_. 1993. La Formación del Sistema Universitario Nacional (1880-1946). Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.
- PUELLES BENITEZ, M. DE. 1996. Políticas de la Educación y Políticas Educativas: Una aproximación teórica. s.p.i.
- PURYEAR, J. 1997. La educación en América Latina: Problemas y desafíos. Santiago de Chile, PREAL.
- SENÉN GONZÁLEZ, S. 1994. Una nueva agenda para la descentralización educativa. Revista Iberoamericana de Educación (4). Enero-abril.

- TEDESCO, J.C. 1987. El desafío educativo. Calidad y Democracia. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- \_\_\_\_\_ ET AL. 1983. El proyecto educativo autoritario. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano-Flacso.
- TENTI FANFANI, E. 1993a. Escuela y política, la formación del ciudadano del año 2000. En D. Filmus (comp.). Para qué sirve la escuela. Buenos Aires, Tesis-Norma.
- \_\_\_\_\_. 1993b. La escuela vacía. Buenos Aires, UNICEF-Losada.
- THUROW, L. 1993. La guerra del siglo XXI. Buenos Aires, Vergara.
- TIRAMONTI, G.; BRASLAVSKY, C.; FILMUS, D. (comp.). 1995. Las transformaciones de la educación en diez años de democracia. Buenos Aires, Tesis-Norma.
- TORRES, C. A. 1996. Las secretas aventuras del orden. Estado y Educación. Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- WEILER, H. 1996. Enfoques comparados en descentralización educativa. En M. Pereyra et al. (comp.). Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor.

JOSEFINA GAMERO\*

El estudio de Estela Miranda y Nora Lamfri se extraen cuatro puntos fundamentales:

- i. El escenario de las reformas educativas en América Latina, en las dos últimas décadas del siglo XX. Aquí ellas destacan la nueva función que se le asigna a la educación, en el contexto de los cambios estructurales en la relación Estado-Comunidad; el nuevo rol del Estado en la definición y regulación de las políticas educativas articulando espacios de concertación; la visión global de la reforma educativa que articula lo político, lo institucional y lo pedagógico. En lo político, se enfatiza en la necesidad de establecer políticas de estado y no de gobierno, lo que requiere la construcción de consensos entre los diferentes actores sociales; en la modernización institucional se insiste en la necesidad de un cambio en el estilo de gestión escolar y en lo pedagógico se plantea la necesidad de centrar el curriculum en las necesidades básicas de aprendizaje que logran las competencias requeridas por los sujetos y por la sociedad.

En este primer punto, referido al escenario, es importante destacar la formación de los docentes, los estímulos, la remuneración, etc., e insistir en que sin profesores no hay reforma. Finalmente, es importante mencionar las estrategias de control y regulación de la calidad de los sistemas educativos, a través de la evaluación de los aprendizajes y del desempeño de los centros educativos.

- ii. Un segundo punto es el contexto de formulación de la política educativa.

La política educativa debe formularse en el contexto del escenario político, social y económico del país es decir, en el contexto de una nueva visión de país. La política educativa no debe ser un proceso aislado o una “bonita inspiración”. En el caso de Argentina, es interesante analizar el proceso de transformación y de cambios estructurales que vivió el Estado y como cuyo esquema también el sistema educativo entró en una profunda crisis, que al final produjo como resultado el inicio de la descentralización educativa y la emisión de una ley federal de educación.

- iii. Un tercer punto destacable es la identificación de los actores, estrategias y componentes que se ponen en juego en el diseño e implementación de la reforma educativa.

Los actores, ¿quiénes son?, ¿cómo lograr su participación?, ¿cuál es su rol?, ¿cómo lograr el compromiso?, ¿cuáles son las estrategias?, ¿cuáles son las prioridades?, ¿se aplica la gradualidad?, ¿la simultaneidad?.

- iv. El cuarto punto es el referido a las tensiones y conflictos .

¿Quiénes las producen?, ¿la desarticulación de leyes?, ¿la coexistencia de esquemas tradicionales y de nuevos esquemas?, ¿la no definición clara de roles y competencia de los actores?, ¿la falta de financiamiento?.

---

\* Directora Técnica de FEREMA -Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu-, Honduras.

Finalmente, quisiera plantear que las reformas educativas en América Latina tienen el gran desafío de resolver los problemas no resueltos en el siglo pasado: cobertura, discusión, etc., y reformar los recursos humanos con la capacidad para adecuarse a un mundo moderno en el que el papel de la economía, del individuo, de la familia, de la cultura y del Estado cambian con mucha rapidez.

# OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA: EL CASO DE MÉXICO

JESÚS ÁLVAREZ\*  
OTTO GRANADOS\*\*

## MARCO GENERAL

Después de décadas de manejo centralizado de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), se firma en mayo de 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), por el cual la Secretaría de Educación Pública (SEP) transfiere a los gobiernos de los estados la responsabilidad, facultades y recursos para operar de manera descentralizada estos servicios. Este proceso -impulsado por el entonces presidente Salinas y el secretario de educación Zedillo- para ganar eficiencia en la prestación del servicio educativo, se da en un amplio contexto de reforma del Estado y modernización de la gestión pública. El propósito último sería avanzar en la calidad de la educación, entendida en el marco de su vinculación con el sector productivo: formar recursos humanos mejor calificados para competir en una economía globalizada<sup>53</sup>.

La reforma educativa fue legitimada a nivel nacional no sólo por una decisión político-administrativa (la firma del ANMEB entre la SEP, los gobernadores y el sindicato magisterial), sino también por una decisión político-legislativa (Ley General de Educación -LGE- aprobada en 1993 por un Congreso Nacional plural). A pesar del poco tiempo transcurrido, se aprecian ya importantes beneficios, especialmente en términos de cobertura. La población de 6 a 14 años que asiste a la escuela se incrementó de 85% en 1990 a 92% en 1997, mientras que la relación alumno/grupo pasó de 24,8 a 22,1 en el mismo lapso. La deserción en primaria se redujo a menos de la mitad de 1990 a 1999, al pasar de 5,3% a 2,4%; en el mismo período; el porcentaje de alumnos que transitaron de primaria a secundaria creció de 82,3% al 90,0 % (México, 1999a).

Sin embargo, los cambios culturales se producen más lentamente. La reforma educativa no ha ido acompañada todavía de cambios significativos en la mentalidad y lógica de acción de algunos actores (burocracias gubernamentales y educativas, sindicatos, padres de familia), por lo que se deben reconocer una serie de obstáculos que han dificultado, a las entidades federativas o estados, el aprovechar la descentralización educativa para avanzar hacia la calidad de la educación en el marco de un nuevo federalismo.

---

\* Investigador independiente, México.

\*\* Embajador de México en Chile.

<sup>53</sup> Según Braslavsky (1999), los procesos de transformación educativa están teniendo lugar en escenarios extremadamente complejos por la emergencia de la sociedad de la información y del conocimiento, la articulación a la economía mundial y la reapertura de la oportunidad de desarrollo democrático. Precisamente, una de las razones que induce esos procesos de transformación es la toma de conciencia de la potencialidad de la educación como factor de crecimiento económico, oportunidad de construcción de mayor equidad social y consolidación de la democracia.

## ELEMENTOS FUNDAMENTALES DEL PROYECTO DE REFORMA EN MÉXICO

Lo más conocido de la reforma educativa impulsada a principios de los noventa en nuestro país es la descentralización, llamada en México “federalización educativa”; sin embargo, ésta no es su único elemento. La descentralización se enmarca en un proceso sistémico de transformación educativa, que incluye, entre otros, una profunda reforma curricular y significativos cambios en el financiamiento educativo (Braslavsky, 1999).

Es importante destacar 10 elementos característicos de la reforma educativa mexicana:

- La descentralización se inició con la transferencia de la educación básica y normal hacia los estados. Posteriormente se amplió al ámbito de la construcción de escuelas (CAPFCE), así como al de la educación de adultos (INEA) y de la educación media superior tecnológica (CONALEP). Asimismo, se ha avanzado en la incorporación de las Unidades Compensatorias Estatales (UCE’s) a las estructuras de las secretarías estatales de educación. Desde 1995, se han descentralizado importantes componentes de la planeación y programación de recursos humanos en educación básica; los estados pueden disponer del recurso que deriva de la creación de nuevas plazas, así como el originado por la propia vacancia para la contratación de los egresados de sus escuelas normales. Aunque las negociaciones salariales con la organización gremial de los maestros continúan centralizadas, desde 1995 la negociación sobre el destino de los recursos para prestaciones se realiza también en los estados. La Ley General de Educación le reserva a la federación importantes facultades normativas, de financiamiento y de impulso a la calidad y la equidad.
- La reforma estableció la obligatoriedad de la educación preescolar (aunque no para los padres de familia, en el sentido de enviar a sus niños a la escuela) y de la secundaria lo que, sumado a la primaria, incrementa el número de años de la educación básica obligatoria, con las consecuentes implicaciones sobre la necesidad de proveer de infraestructura física y docente, así como la dotación de libros de texto y materiales gratuitos.
- La transformación del sistema educativo incluye también una reforma curricular y pedagógica inédita y de amplias dimensiones, tanto para la educación básica como para la formación inicial de maestros. Se reformulan los contenidos y se organizan por asignaturas; se amplía y diversifica la producción de materiales educativos para alumnos y maestros; se propone el trabajo pedagógico con un enfoque constructivista y además, se incorpora una visión institucional de la escuela que exige nuevas formas y contenidos de trabajo a la supervisión y la dirección escolar, al quehacer colectivo de los maestros y a los vínculos de la escuela con la comunidad.
- Se elevó a rango de Ley un incremento de 180 a 200 días efectivos de clase por ciclo escolar, que deben ser cumplidos en cada entidad federativa, independientemente de los días de asueto que se otorguen por celebraciones locales.
- Se diseñó e implementó una política para la revalorización de la función magisterial, sustentada en tres estrategias:
  - i. impulso a la actualización y capacitación de los docentes en servicio (el programa de actualización magisterial - PRONAP- atiende al 50% de la población de docentes);
  - ii. diseño de un sistema de incentivos basado en un mecanismo de promoción horizontal que ha incorporado al 80% de los docentes (México, 1999b) -Carrera Magisterial-, donde pueden acceder, dentro de su misma función, a niveles salariales superiores con base en su antigüedad, grado académico, preparación profesional, cursos de actualización, y desempeño escolar; y
  - iii. incremento real del salario base magisterial (mientras que en 1988 los maestros ganaban 1,5 veces el salario mínimo, para 1999 esta relación se elevó a 4 veces; si se incorporan las percepciones provenientes de Carrera Magisterial, el salario promedio de los maestros equivale a 5 salarios mínimos) (México, 1999a).

- La reforma implicó la necesidad de mayores inversiones en infraestructura educativa, en especial, debido a la obligatoriedad de la secundaria. En materia de construcción, se promovió la descentralización del CAPFCE, que implicó la transferencia del gasto en esta materia, logrando que la totalidad del presupuesto federal para edificación de espacios escolares de educación básica se ejerza por los estados y los municipios. CAPFCE conserva facultades normativas, de supervisión y de apoyo a los organismos estatales de construcción de escuelas (CAPECE's). En materia de equipamiento de escuelas, se ha dado un fuerte impulso a la tecnología educativa y a la educación a distancia (red escolar, videotecas, Edusat, etc.).
- La autoridad educativa nacional, a través del CONAFE, continúa ejerciendo la función compensatoria entre estados y regiones, garantizando mayores recursos a las entidades con más carencias y diseñando y operando programas especiales de apoyo a las zonas con mayor rezago educativo. El primer programa compensatorio se basaba en indicadores socioeconómicos a nivel estatal y apoyaba sólo a la educación primaria de cuatro estados. Los programas compensatorios han evolucionado hasta llegar al actual, que es mucho más flexible, porque se basa en una combinación de indicadores socioeconómicos y educativos por escuela; involucra a los padres de familia, la comunidad y autoridades locales en el proyecto escolar. Este programa apoya a los maestros, directivos escolares, padres de familia y alumnos de los tres niveles de educación básica en todas las entidades del país.
- El crecimiento de la cobertura educativa, la recuperación de los ingresos de los docentes y el desarrollo de programas tendientes a mejorar la calidad y la equidad de la educación, han implicado que el gasto total ejercido por la SEP haya observado una clara tendencia a la alza en términos reales en la presente década. En 1998, el gasto real de la SEP fue 100% mayor al ejercido en 1990; el gasto promedio por estudiante creció, en términos reales, 54% de 1978 a la fecha, mientras que el gasto *per capita*, considerando sólo a la población en edad de recibir atención educativa (de 3 a 25 años), creció 72% en el mismo período (Mancera, 1999).

Así, el gasto nacional en educación se ha incrementado anualmente en términos reales, a partir de la reforma, hasta alcanzar el 6% del PIB en 1999, donde el 4,1% corresponde al Gasto Público Federal en Educación, el 1% al gasto de los gobiernos estatales y alrededor del 1% al gasto privado (México, 1999b). El Gasto Público en Educación con respecto al gasto programable del gobierno federal ha incrementado su participación paulatinamente, pasando del 20,3% en 1992 al 26,3% en 1999. De esta forma, México cuenta con uno de los porcentajes más altos en este renglón entre los miembros de la OECD (OECD, 1998).

- La reforma reconoce la necesidad de generar instancias que fomenten la participación de la sociedad para apoyar la tarea educativa y establecer una verdadera “contraloría social”, no coercitiva, sino persuasiva y propositiva. Esto se lleva a cabo a través de la creación de figuras colegiadas (Consejos de Participación Social) en las que están representados los maestros, los padres de familia, la comunidad y las autoridades, partiendo de la escuela misma y siguiendo con los niveles municipal, estatal y nacional. La transferencia de los servicios en 1992 ha significado que gradualmente se abren nuevas formas de involucramiento de la comunidad en la educación.
- Además de los indicadores de evaluación tradicionales derivados de la estadística escolar<sup>54</sup>, se han desarrollado mecanismos de medición del desempeño de los maestros y del logro académico de los alumnos, con la premisa de que la evaluación externa de los resultados es necesaria para asegurar el mejoramiento continuo de la calidad de la enseñanza. Es a partir de esta reforma que se inicia una nueva cultura de evaluación cuyos instrumentos fundamentales han sido:
  - i. evaluación de preparación profesional de los maestros que aspiran a Carrera Magisterial;
  - ii. evaluación del indicador de aprovechamiento escolar de los alumnos cuyos maestros están inscritos en Carrera Magisterial;

---

<sup>54</sup> Se refiere al cuestionario estadístico que se levanta al inicio y al final de cada ciclo escolar en cada escuela de todos los niveles y modalidades educativas a nivel nacional.

- iii. exámenes de estándares nacionales para valorar el logro de los aprendizajes en español y matemáticas en alumnos de primaria; y
- iv. exámenes aplicados a egresados de todos los niveles educativos y que buscan ingresar al siguiente nivel.

## DIFICULTADES QUE ENFRENTA EL PROCESO DE REFORMA EDUCATIVA EN MÉXICO

La puesta en práctica de la reforma educativa ha traído consigo una nueva gama de problemas, escenarios inéditos y heterogéneos, y una combinación inestable de consensos, rechazos, expectativas e incertidumbres que apenas comienzan a explorarse. Al ingresar nuevos actores en el escenario de la política educativa nacional, aparecen, de manera natural, nuevas dificultades y obstáculos para la conducción de la reforma. Los más importantes pueden agruparse en cuatro bloques y se refieren, en parte, a cuatro actores estratégicos: burocracia educativa federal; gobiernos estatales; organización sindical y padres de familia.

### *Burocracia Educativa Federal*

Una buena parte de la burocracia educativa federal se sumó al proceso de reforma impulsado desde la Presidencia de la República en 1992, lo que permitió, en pocos meses, realizar la transferencia administrativa de la educación básica a los estados (100.000 escuelas, 15.000.000 de alumnos, 700.000 maestros y el presupuesto correspondiente para la operación del servicio)<sup>55</sup>. Sin embargo, algunos analistas perciben todavía ciertas dificultades que han llevado a postergar o neutralizar decisiones del gobierno federal para continuar la descentralización en otras áreas del sector educativo, por un lado; y actitudes de deslinde de lo que se considera que ya no es responsabilidad federal, por el otro. Los analistas advierten los riesgos de que se cree una especie de vacío cuando la instancia federal se retire a medias y la instancia estatal entre sólo parcialmente.

### *Gobiernos Estatales*

En pocos días, los 31 gobernadores firmaron el ANMEB; muy pocos manifestaron reservas<sup>56</sup>. Sin embargo, era de esperarse que no todos tomarían la nueva responsabilidad educativa con el mismo nivel de compromiso. El interés de los gobernadores puede analizarse a partir de tres decisiones básicas: la designación del titular estatal de educación, el monto y evolución de los recursos estatales destinados a la educación y el diseño e implementación de un proyecto educativo propio.

En primer lugar, se debe analizar si los gobernadores colocan al frente de la educación a un funcionario de su entera confianza (con o sin el perfil adecuado), o si priorizan su relación con la organización sindical, invitándola a elegir al titular de educación. En este sentido, es también importante observar si el discurso educativo modernizador, que han tenido que adoptar los gobernadores, se traduce en un mayor poder y estabilidad de sus secretarios de educación, así como en la generación de consensos amplios (que trasciendan al propio gobierno) para la puesta en marcha de las reformas (estrategias de negociación

---

<sup>55</sup> Estas cifras no representan el total de la educación básica nacional. Habría que agregar, entre otras, las correspondientes a las escuelas que ya estaban siendo administradas por los gobiernos estatales.

<sup>56</sup> Algunos analistas señalan, con razón, que las medidas de federalización pueden ser bien vistas porque empatan con el añejo reclamo anticentralista especialmente de los estados del norte.

y replanteamiento de alianzas). En algunas ocasiones, se remueve al secretario de educación ante el menor conflicto; en otras, se le reubica, sujetando el interés educativo al interés político. De hecho, no es muy frecuente el caso de los secretarios que consiguen permanecer en el cargo durante todo el período gubernamental.

La segunda decisión importante tiene que ver con el financiamiento estatal a la educación. Uno de los resultados más esperados de la reforma es hacer más activa la participación y la responsabilidad de los estados en el quehacer educativo. Sin embargo, algunos analistas subrayan que el erario federal ha tenido que absorber un mayor porcentaje del gasto educativo total. Como ya se mencionó, de 1990 a 1998 el gasto real total de la SEP se duplicó, mientras que, en opinión de esos analistas, de 1990 a 1996, la participación relativa de los gobiernos estatales al gasto público total en educación se redujo (Latapí, Ulloa, 1997). Puede especularse que, ante la reñida competencia electoral, algunos gobernadores prefieren no incrementar el gasto en educación para hacerlo en otros rubros de mayor visibilidad en el corto plazo (la rentabilidad electoral de la política educativa no es muy alta ni muy rápida). Por otra parte, los recursos federales asignados a la educación frecuentemente se administran desde las secretarías estatales de finanzas, lo cual hace difícil el acceso a las economías y a los rendimientos financieros.

En tercer lugar, habría que revisar cuántos estados cuentan con un programa de desarrollo educativo propio, coherente y con visión de largo plazo, acorde a sus realidades y con metas claras y mensurables en términos de cobertura, calidad y equidad. Una autoridad educativa débil, sin compromiso del gobernador y con escasez de recursos, puede limitarse a buscar “sobrevivir” a cualquier precio, sin atreverse a impulsar las reformas estructurales y funcionales requeridas para no lastimar intereses.

El trabajo educativo de largo plazo puede dificultarse todavía más si, ante los cambios locales de gobierno, la cultura institucional es débil, lo que se traduciría en una menor responsabilidad por los resultados educacionales.

### *Sindicato Magisterial*

En 1989, un repentino cambio en la cúpula sindical significó el fin del “jongitudismo”, cacicazgo sindical del más puro estilo corporativo y clientelar<sup>57</sup>, que llevaba en el poder más de 15 años. El nuevo equipo dirigente manifestó su intención de llevar a cabo profundas reformas democráticas al interior de la organización y expresó un renovado compromiso con la calidad de la educación. Esta nueva actitud favoreció la firma del ANMEB, la reforma del artículo 3° constitucional, la aprobación de la LGE, la ampliación del calendario escolar y la introducción de extensas reformas pedagógicas y curriculares.

A pesar de los intentos modernizadores impulsados por los líderes magisteriales nacionales desde principios de los noventa, no todos los líderes locales y regionales del gremio se han incorporado a los cambios de mentalidad y lógica de acción.

El historiador Alberto Arnaut (1996) ha documentado el proceso a través del cual, desde los años cuarenta, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se fue consolidando como asociación gremial casi única del magisterio. Aunque la unidad del sindicato fue un factor muy importante para proteger a los profesores de los abusos de las autoridades y caciques locales y para garantizarles un salario digno, Arnaut advierte que el sindicato fue excediendo sus límites, controlando monopolícamente a la profesión docente no sólo en sus intereses laborales, sino también en los profesionales, técnicos y políticos, hasta llegar a ser el interlocutor dominante, y a veces insustituible, ante los gobiernos de la República.

---

<sup>57</sup> El corporativismo no es sólo una forma de relacionarse con el gobierno, sino que significa el control de algo que se ve como de su propiedad (patrimonialismo o feudalismo con territorios definidos en términos sociales).

Conviene destacar dos posibles consecuencias de una situación como la que aquí se presenta. La primera se refiere a los alcances del poder educativo del Estado. Las autoridades educativas tienen que ser muy hábiles para incorporar la opinión sindical en sus propuestas y así lograr cambios que beneficien a la educación. En un proceso de descentralización como el actual, es posible que el poder sindical crezca hacia adentro de las secretarías de educación en los estados, mediante el control de muchos puestos de mando, por lo que la autoridad debe ser capaz de distinguir si está tratando con funcionarios subordinados o con representantes de los intereses sindicales y de identificar si los asuntos que se discuten son sindicales, laborales o estrictamente educativos.

La segunda consecuencia se refiere al desarrollo futuro de la profesión magisterial. Según Pablo Latapí (1999), un sindicato de esta naturaleza podría controlar el mercado laboral del magisterio (tráfico con plazas) y “[...] “mediatizar” todos los aspectos del desempeño de los maestros: su formación, el sistema escalafonario, los premios, castigos, becas, créditos y licencias, la evaluación de su trabajo, la libertad para presentar iniciativas o la creatividad para innovar y, con ello, asumir una representatividad global en la interlocución con el Estado”. Presionados por la confrontación sindical, los gobiernos estatales pueden confundir al sindicato con los maestros y tomar decisiones al margen de ellos. Latapí advierte que, con frecuencia, las discusiones que preceden a una decisión, se llevan a cabo a puerta cerrada entre el sindicato y las autoridades locales, y en ellas los asuntos académicos se entrecruzan y confunden con intereses político sindicales.

Cuando la organización gremial controla los ascensos, los supervisores y directores escolares se sienten comprometidos con ella, mientras perciben lejana a la autoridad. El gran pedagogo mexicano Jaime Torres Bodet anotó hace 40 años en sus memorias: “[...] los inspectores, socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que la gratitud de sus subalternos les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores” (citado en Arnaut, 1996).

Por otro lado, el sindicato, que en la mayoría de los estados manejaba dos secciones, una para el subsistema estatal y otra para el federalizado, ha conseguido que en algunos estados persistan, en paralelo, estos subsistemas como ámbitos jurídicos, administrativos y de planeación separados, lo que genera muchos problemas administrativo-financieros (como ineficiencia en el uso de los recursos e inhabilidad para generar economías, entre otros), y políticos (como multiplicación de conflictos, dobles negociaciones).

### *Padres de Familia*

Al ingresar de pronto al escenario educativo, gracias a la apertura provocada por la reforma, los padres de familia están apenas desarrollando las competencias necesarias para concretar sus demandas por una educación de calidad para sus hijos. Tradicionalmente excluidos de la escuela, tanto por el gobierno como por el sindicato magisterial, tienen dificultad para valorar los cambios. Algunos padres de familia pueden sentir que no poseen los instrumentos, ni el poder para exigir los cambios requeridos. Sin embargo, la ley establece el funcionamiento de los consejos de participación social a nivel escolar, municipal, estatal y nacional. Los consejos escolares y municipales se han ido creando a ritmos diversos en la mayoría de los estados. Por su complejidad, funcionan pocos consejos estatales, mientras que el nacional apenas fue creado en agosto de 1999. A pesar de una tradición cultural autoritaria, muchos estados están encontrando mecanismos adicionales para lograr que los padres de familia participen activamente en proyectos escolares integrales, que atiendan los problemas de ausentismo, prevención de adicciones, seguridad escolar, desnutrición, bajo aprovechamiento, deserción y reprobación.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

La reforma en México, como en cualquier otro país, ha implicado una redistribución de considerables recursos económicos, políticos y simbólicos entre diversos actores sociales, de manera tal, que las tensiones y contradicciones entre éstos, muestran la multiplicidad de intereses, de perspectivas y de interpretaciones que están en juego, y que ocurren tanto a nivel del sistema educativo como a nivel de la escuela.

Como se observó en el apartado referente a los obstáculos, el proceso de reforma ha involucrado múltiples y complejas interacciones entre las burocracias educativas (federal, estatal, escolar), la ciudadanía (padres de familia, organizaciones intermedias, medios masivos) y las dirigencias políticas (sindicatos, partidos, gobiernos). En este sentido, para que la reforma avance, se requiere un cambio en la percepción y actitud de estos actores, con nuevas formas de trabajo para transitar del autoritarismo al liderazgo con responsabilidades compartidas, así como de la dependencia y subordinación a los consensos y al trabajo colegiado.

Frente a los retos que imponen los obstáculos y las dificultades mencionadas, Braslavsky (1999) señala que se requiere contar con autoridades educativas estatales con competencias en cinco grandes áreas. En primer lugar, capacidad de reflexión interdisciplinaria y multidisciplinaria sobre escenarios futuros y estrategias de cambio. En segundo lugar, capacidad de generación y utilización de información empírica en los procesos de gestión. Tercero, capacidad de comprensión de distintos niveles (nacional, estatal, municipal, escolar) y dimensiones (institucional, pedagógica, comunitaria) de la política y de la gestión educativa y de sus interrelaciones. Cuarto, manejo de técnicas de programación, que implica la posibilidad de articular las tres capacidades mencionadas para diseñar alternativas de innovación y reforma empleando herramientas actualizadas. Y en quinto lugar, dominio de técnicas modernas de gestión, que implica el desarrollo de competencias tales como el manejo de procesos de concertación, de trabajo en equipo, comunicación y liderazgo.

Finalmente, Hanson (1997) recupera algunas de las inquietudes aquí señaladas: “[...] la descentralización no se crea aprobando una ley. Por el contrario, debe ser construida superando una serie de desafíos tanto en el centro como en la periferia, por ejemplo, cambiando las conductas y actitudes establecidas durante largo tiempo, desarrollando nuevas habilidades, convenciendo a quienes están en el centro y disfrutan ejerciendo el poder de que lo entreguen a otros, permitiendo y a veces estimulando a las personas a asumir riesgos creativos, promoviendo y recompensando las iniciativas locales y manteniendo la continuidad de la reforma de descentralización, aun cuando cambien los gobiernos”.

#### BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

- ARNAUT, A. 1996. Historia de una profesión: maestros de primaria en México, 1987-1993. s.l., CIDE.
- BRASLAVSKY, C. 1999. Proyecto: formación de formadores en gestión y política educativa. Buenos Aires, IPE.
- DI GROPELLO, E. 1999. Los modelos de descentralización educativa en América Latina. Revista de la CEPAL. Agosto.
- GAJARDO, M. 1999. Reformas educativas en América Latina. Balance de una década. (Documento PREAL 15).
- HANSON, M. 1997. La descentralización educacional: problemas y desafíos. Revista PREAL (9).
- LATAPÍ, P. 1999. Magisterio: profesión despojada. Revista Proceso (1176). Mayo.
- \_\_\_\_\_; ULLOA, M. 1997. El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo: versión técnica. s.p.i.
- MANCERA, C. 1999. Financiamiento y Gasto Educativo. En Foro nacional: La educación básica ante el nuevo milenio. Guadalajara, Congreso de la Unión. Agosto.
- MÉXICO, SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. 1999a. Informe de labores 1998-1999.
- \_\_\_\_\_. 1999b. Perfil de la educación en México.
- \_\_\_\_\_. 1993. Plan y programas de estudio 1993: primaria.
- OECD. 1998. Education at a Glance 1998. Washington DC, OECD.

PARDO, M. DEL C. (coord.). 1999. Federalización e innovación educativa en México. México DF, El Colegio de México.

LOS SISTEMAS DE IDEAS, EL PODER Y LA IDENTIDAD  
COMENTARIOS A JESÚS ALVAREZ Y OTTO GRANADOS

**JUAN CASSASÚS\***

El trabajo Otto Granados y Jesús Álvarez abre varios temas de importancia para los procesos de reforma educativa actuales. Entre ellos, cabe destacar algunos, como la descentralización, la situación de los docentes, el financiamiento, el rol del Estado, la reforma curricular, la evaluación y la participación social. La presente reflexión trata esos temas indirectamente, bajo el prisma de tres conceptos más generales que están entrelazados entre sí y que ofrecen una perspectiva diferente en el análisis de la Reforma Educativa mexicana. El primero es el de los sistemas de ideas, con referencia especial al concepto de la historicidad; el segundo es el de poder; el tercero, el de identidad. Puesto que la Reforma mexicana se inserta en un movimiento mayor de reformas educativas que están ocurriendo en los otros países de América Latina, estos conceptos pueden ser también útiles para considerar las reformas en otros países.

**EL SISTEMA DE IDEAS**

Las reformas no ocurren en el vacío sino que ocurren dentro de un contexto, entendido como una narrativa que le da sentido a los acontecimientos que ocurren en determinado momento. Según esta perspectiva, en un contexto hay acontecimientos e ideas que configuran dichos acontecimientos. Estas últimas podrían ser llamadas “sistema de ideas”, queriendo significar un conjunto de conceptos.

Es la articulación de estos conceptos de manera más o menos coherente, la que da lugar a una narrativa que orienta los acontecimientos que ocurren. Por ejemplo, tomemos el ciclo de reformas educativas que se inició en América Latina desde los primeros años de la década de los noventa, las cuales ocurren porque hay un sistema de ideas que las hace posible, el cual vuelve a situar a la educación dentro de las estrategias nacionales de desarrollo que dan origen y que sustentan las reformas. Para nombrar sólo algunas entre ellas, la nueva narrativa acerca del papel de la educación en el crecimiento económico y la renovación de los planteamientos relativos al capital humano; el papel de la educación en la constitución de la ciudadanía y la renovación de la democracia; el papel de la educación en la integración social dentro de los procesos de fragmentación social; el papel de la institución educativa en la reforma del Estado.

---

\* UNESCO, Chile.

Un sistema de ideas no opera solamente dentro de las fronteras de un país, sino en varios países al mismo tiempo, lo cual sugiere que ellos son homológicos -para usar un concepto derivado de la noción de sincronidad desarrollada en el campo de la física-, es decir, que operan simultáneamente en distintos escenarios al mismo tiempo. Además, el sistema de ideas actual opera no solamente en distintos países, sino también transdisciplinariamente, como se puede apreciar al observar la reforma del Estado, donde las reformas están operando no solamente en el campo de la educación, sino que también, por ejemplo, en el de la economía.

Por el hecho de operar en escenarios reales, los sistemas de ideas están dotados de historicidad, es decir, que los acontecimientos que ocurren están sujetos al tiempo y al espacio. En México, la consideración al tiempo apela a su historia, que quiere decir centralismo, dificultades de gestión, bajos niveles de rendimiento y desigualdad en su distribución, estructuras políticas rigidizadas. La consideración al espacio refiere al territorio determinado por los límites del Estado Mexicano.

Más allá de la historia concreta de México, hay también una historicidad común en los países de América Latina. En este caso el contexto no es sólo nacional, sino que existe un contexto mayor, que le da simultaneidad y sincronidad a las reformas educativas de la región y que las hace comparables. Esta afirmación contiene la idea de que los procesos operan dentro de un sistema de ideas mayor. Para anclar mejor esta noción, es preciso considerar tres de los contenidos del sistema de ideas predominante: la modernización, la globalización y la gestión.

En México, lo que caracteriza el proceso de reformas está contenido en el acuerdo social que le da origen: el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación de 1992. Con posterioridad, otros países han incorporado el concepto de modernización en sus reformas, de manera que ha pasado a formar parte del sistema de ideas de casi todos los países de la región y contextualiza las reformas educativas. Al incorporar México el concepto de modernización dentro de un acuerdo nacional, legitima esta idea, intentando dar orientación a un proceso -esto es, dar "ubicación a los individuos dentro de un proceso"-, en este caso el proceso de Reforma Educativa.

Hago referencia a los individuos, porque en definitiva las transformaciones ocurren en ellos. En esta dimensión, uno de los aspectos de los procesos de modernización a los cuales se ha dado poca importancia es aquel referido a las rupturas de las relaciones históricas institucionales, en las cuales los grupos derivan hacia un proceso diferente del grupal. Se avanza hacia una mayor individualización, de acuerdo a la cual los individuos empiezan a operar en un sistema donde la autonomía tiene un lugar de privilegio. Sin embargo, en la práctica -como lo hacen notar Granados y Alvarez-, muchas veces, este proceso ocurre también en un espacio de una anomia cada vez mayor. El proceso educativo anteriormente era un proceso de integración en cuanto a su orientación y estructuras; al insertarse en un nuevo tipo de proceso, se transforma y pasa a operar en una lógica de individuación, en vez de operar desde una lógica de integración. Este camino lleva a una mayor autonomía, pero también a una mayor soledad, anomia y ruptura de las redes tradicionales.

En este sentido, cabe señalar que no basta con referirse a la conveniencia de fomentar las redes que se establecen a distancia mediante las tecnologías de información, pues dichas redes tienden a desbaratar las posibles redes locales. En el tipo de modernización que se está desarrollando, al fomentar estas redes a distancia, al mismo tiempo se desarman las redes no tecnológicas. La ruptura de redes de integración tradicionales, contribuye a la generalización del aislamiento social. Las

tensiones que ello genera, conduce a que sean pocas las personas que sostienen aún que el progreso (modernización) constituye una solución que conduce a la felicidad.

Entonces es necesario preguntarse, ¿a cuál solución se orientan los procesos de reforma que siguen organizados bajo la lógica de la modernización?. Una respuesta es que ellos se orientan hacia una organización social globalizada, lo cual refiere al segundo concepto importante del actual “sistema de ideas”: el de globalización.

El concepto de globalización hace referencia a un complejo de fuerzas –principal, aunque no exclusivamente- económicas, que opera a través de las fronteras en busca de nuevas oportunidades comerciales. Las autoridades mexicanas han adoptado muy conscientemente la perspectiva de la globalización. Esto se refleja en su participación en varios ámbitos como son los de la cultura y la información, pero se da en particular en el ámbito de la economía con su participación en el Tratado de Libre Comercio y ahora en su deseo de apertura mucho mayor hacia las economías europea y asiáticas. Este proceso se realiza principalmente en la esfera económica.

La globalización es uno de los principales conceptos que orientan las reformas educativas, pues son las necesidades expresadas a nombre de la globalización económica las que están justificando el financiamiento de los procesos de reforma educativa mexicana.

La globalización de la economía (y de la cultura) se ha acelerado. Esto ha ocurrido principalmente por el desarrollo de las tecnologías de la información. Pero también ocurrido por otros procesos, como por ejemplo, los ocurridos en el ámbito de la gestión, el tercer concepto de importancia en el sistema de ideas actual.

Al ser parte del sistema de ideas, la gestión goza de legitimidad y de gran confianza en la idea de que los cambios en la gestión por sí mismos son capaces de producir cambios en los acontecimientos. De hecho, existe la convicción de que los cambios en la concepción y organización de las empresas no sólo han facilitado los procesos de globalización, sino que también han influido en otras áreas y han repercutido con fuerza en el diseño de la gestión educativa. Este impacto se nota, particularmente, en la preeminencia de las teorías y de la lógica organizacional en el diseño de políticas de reforma y en su impacto en cuanto a la deslocación del hecho educativo, tanto al interior del sistema educativo como entre el sistema educativo y la comunidad. Ésta ha sido la lógica fundamental de los procesos de la federalización de la reforma institucional de México y también en los procesos de reforma educativa en los otros países de América Latina.

### *EL PODER*

Incluyo el tema del poder en este comentario en una doble y acotada perspectiva. La primera tiene que ver con el contenido implícito de la gestión. La segunda tiene que ver con la racionalidad política.

En relación con la primera, desde el punto de vista de la educación, se ha pasado desde una gestión de normas a una gestión de objetivos. Es decir, se ha producido un cambio de énfasis de la presión desde los principios (el deber ser) a la presión desde los resultados. Se trata de un cambio en la manera de administrar las conductas

sociales. En el plano de las nociones básicas, este paso genera una contradicción que se expresa en la dificultad que existe de articular las libertades individuales (desde lo personal) con las necesidades de la ciudadanía (desde lo político). La pregunta que el gestor en la administración central se hace en la práctica es ¿qué hacer -desde una administración central preocupada del desarrollo de la ciudadanía- con las libertades individuales en un contexto de atomización y de anomia?. Al parecer, en México hay un intento fuerte de construcción social de las libertades individuales, desde la perspectiva de la ciudadanía. Pero la idea de administrar socialmente la libertad individual - que pareciera ser una de las líneas centrales que está marcando este proceso- es aparentemente contradictoria con la idea de la autonomía de las libertades individuales. Si se observa esto desde la perspectiva de la política educativa, esta pregunta yace en la base de, por ejemplo, los programas de evaluación de rendimiento de la SEP y los de Carrera Magisterial.

Ahora bien -como han señalado Alvarez y Granados-, este proceso de articulación de libertades individuales con la ciudadanía, se cruza con la segunda perspectiva: el tema de la racionalidad política, la cual expresa también el tema del poder. Los actores políticos presentes en la arena de la federalización de la educación, son básicamente la burocracia federal, los sindicatos, los gobiernos estatales y los padres. Son nuevos actores que entran a operar en este espacio educativo y cruzan la necesidad de articular las libertades individuales con el ejercicio de la ciudadanía. La Reforma está marcada por las características particulares del proceso de descentralización en México. Quizá la más sugerente es que éste fue el resultado de un proceso largo y políticamente complejo (el acuerdo que lleva la descentralización tomó 19 años de negociación: fue iniciado en 1973 con la creación de unidades y subunidades de servicios educativos a descentralizar y sólo se firma en 1992). El proceso de descentralización es un proceso de redistribución del poder, pero sin embargo, en México, como en América Latina, todas las descentralizaciones vienen desde el centro. No son descentralizaciones “a la española”, donde hay un conflicto entre las comunidades locales y el nivel central. Con la excepción de Brasil (donde el proceso de descentralización actual podría caracterizarse como un intento de centralización), todas son descentralizaciones organizadas desde el aparato central. Entre ellas, la de México es la más centralizadora; de hecho la planeación, la fijación de objetivos, la política, la programación, la evaluación del sistema, los planes y los programas de estudio, son actividades propias del nivel federal (aunque algunas de estas competencias empiezan a compartirse con el nivel de los estados). La descentralización lleva como intención no sólo la distribución de competencias, sino también aumentar la eficacia -o el poder- de los niveles centrales, ya sea a nivel federal como estadual.

### ***LA IDENTIDAD***

Una de las dimensiones de la modernidad es el cambio de formas de generar identidad. La lógica de la Reforma Educativa es la lógica de la reforma organizacional de la empresa. Ésta es una lógica que es ajena a la lógica docente. Aquí radica uno de los factores fundamentales de la crisis de identidad de los docentes, y por lo tanto, una de las causas principales de la resistencia que se está percibiendo en las reformas de la educación en este momento, particularmente a nivel de los maestros.

Por otra parte, en la región se ha adoptado la lógica constructivista como criterio metodológico, epistemológico y pedagógico. Por lo tanto, en un proceso en el cual la identidad se genera dentro de una lógica y una práctica constructivista, surge la dificultad de articular las aspiraciones de los individuos con los objetivos institucionales que han sido fijados a nivel de la política (y a nivel de otra lógica). Aparentemente, aquí habría otra forma de expresar la contradicción (dialéctica) que se mencionara más arriba.

¿Cómo interpretar esta situación compleja?. Esto puede ser interpretado desde dos perspectivas: desde el currículo y desde el sistema de categorización.

Si se analiza la Reforma Curricular en México, se puede apreciar que hay un cambio de óptica. Se está pasando de una teoría curricular a otra teoría, con lo cual se pasa de una perspectiva del conocimiento (una visión tradicionalista) a una perspectiva de las competencias (una visión ligada al mercado). Conceptualmente, esto quiere decir que el énfasis es el vaciamiento de conocimientos, a favor de una valoración de competencias. Esto recuerda lo sugerido anteriormente, a saber, que estas competencias están definidas dentro de una lógica organizacional, que es la lógica que está comandando este proceso. Esta forma de definir el currículo, es una forma muy distinta a

la representación cultural que emerge del universo pedagógico. Esta reiteración de la confrontación de lógicas aumenta la perplejidad ante el presente.

Otra forma de hacerlo es analizando lo que se puede denominar sistema de categorización. Es decir, las categorías que nos sirven para determinar qué es un buen alumno o un alumno normal o un alumno fracasado, o una escuela en riesgo. Para hacerlo, hay que apelar sistemas de categorías. Estos sistemas no existen independientemente de las personas, sino que son definidos por ellas, en un cierto contexto. En alguna medida, es interesante preguntarse por el contexto que decide estas materias en México, ¿cuál es el prototipo de estudiante normal, cuál es el prototipo del estudiante con éxito?. Al formular estas preguntas, es posible advertir que este proceso de categorización va generando un cierto tipo de ser social muy caracterizado - en el caso de México, por categorías raciales, étnicas, culturales y sociales-. Pero no ocurre así solamente en México, sino que también en Ecuador, en Bolivia, Chile o Perú. Este sistema de categorías, de generación de identidad, genera modelos de éxito sobre la base de una identidad impuesta en la articulación individuo (constructivista) y los objetivos de competencia fijados desde el Estado.

La generación de identidad mediante la categorización es problemática. Cuando se establece la identidad, se establece un "nosotros". La identidad incluye. Sin embargo, la misma generación de identidad, cuando se realiza no en función de sus propias identidades, sino en función de la identidad definida por el sistema de categorías diferente, genera exclusión para el que no entra en las categorías de la caracterización. Este proceso es problemático porque establece las bases de un conflicto social y cultural profundo, cuyas expresiones más claras - pero no las únicas- son las que saltan a la vista hoy: el conflicto de Chiapas, las revueltas indígenas en Ecuador y en Bolivia o el movimiento mapuche en Chile. Estas lógicas que están operando en la práctica, generan una crisis de identidad, una forma de identificación, pero al mismo tiempo generan una nueva forma de exclusión social profunda, y que sobrepasa con largueza, la exclusión que se entiende solamente desde el punto de vista de la economía.

# **EFFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LAS REFORMAS DE LA EDUCACION**

# LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ARGENTINA: UN APRENDIZAJE DIFÍCIL. EL CASO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA ENTRE 1989 Y 1992\*

ESTEBAN COCORDA\*\*

## INTRODUCCIÓN

A comienzos de la década de los noventa, distintos países de América Latina comenzaron a padecer tensiones y transformaciones en el gobierno y en la administración de sus sistemas de educación, debido a procesos sociales, políticos y económicos de carácter más general. En este contexto, la descentralización de la educación se convirtió en un tema mayor y de creciente importancia política la región<sup>58</sup>.

En el caso de Argentina, dicho proceso forma parte de una estrategia más general de reforma del Estado y la administración pública, que se inicia con la asunción del gobierno del Presidente Menem en 1989 y que abarca la totalidad del territorio federal del país, compuesto por 23 provincias y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La descentralización de los servicios sociales, entre ellos las escuelas de nivel medio y los institutos de formación docente, la privatización de empresas públicas y la desregulación de la economía con medidas de flexibilización laboral, constituyen las principales políticas de reforma socioeconómica implementadas durante estos años.

Este trabajo se aboca a la primera de ellas, la descentralización o “transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias” -según la normativa posteriormente aplicada-, a través del estudio del caso de la Provincia de Córdoba. Se concibe la descentralización como transferencia de servicios; esta conceptualización ha sido adoptada por intelectuales y profesionales que han trabajado el tema (Bravo, 1994; di Gropello, Cominetti, 1998; Kisilevsky, 1998; Rivas, 1996; Senén González et al., 1998).

Bajo esa perspectiva, se pone en cuestión la descentralización en tanto política pública, encendiendo la luz sobre determinados aspectos que no han sido bien entendidos, los cuales propician la aplicación de medidas inadecuadas, y dan lugar a escenarios que distan caracterizarse por la participación social, el incremento de la eficiencia en el uso y la distribución de los recursos públicos o el tan mentado fortalecimiento de la autonomía escolar. Este esfuerzo de investigación académica (Cocorda, 1998; Cocorda, 1997, Cocorda, 1996) tiene como objetivo profundizar en el análisis a

---

\* El presente artículo es una versión resumida y modificada de mi Informe Final de Tesis para optar por el grado de Licenciado en Ciencias de la Educación en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. El proyecto, originalmente titulado *La descentralización educativa en Argentina: política nacional y oposición jurisdiccional. El caso de la Provincia de Córdoba entre 1989 y 1992*, fue realizado entre 1995 y 1998, bajo la dirección de Silvia Senén González. Agradezco a Mario Navarro, Sergio Martinic, Aída Arango y Paulo Hidalgo sus útiles y oportunos comentarios a versiones anteriores de este trabajo. Como es de rigor, cualquier error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

\*\* Alumno del Programa Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, FLACSO, México.

<sup>58</sup> Repercusiones posteriores en América Latina se encuentran en Malpica (1994) y, para el caso argentino, en Senén González (1994).

escala provincial sobre aquellos aspectos estructurales que pueden desviar una política pública de su papel “potenciador” de sus propias metas, convirtiéndola en un verdadero “atolladero” para su logro.

## **Primera Parte: 1989-1991**

### **El Comienzo de la Transferencia**

El punto de partida de la transferencia se dio a fines de 1989, cuando los ministros de educación de la Nación, de las provincias, de Tierra del Fuego y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires recomendaron “adherir al proyecto de transferir los servicios educativos dependientes del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación a las jurisdicciones ...”. Originalmente la propuesta estaba contenida en la Plataforma del Partido Justicialista (PJ), en el acápite referido a “Federalismo y Educación”.

Una vez en el gobierno, la transferencia estaría contenida en un amplio esquema de política educativa, basada en cinco principios rectores: i.) la federalización educativa; ii.) la jerarquización de la institución escolar; iii.) la multiplicación y diversificación de oportunidades educativas; iv.) la participación social y v.) la optimización de recursos.

Para llevar adelante el proceso de reforma se definieron tres políticas convergentes: i.) reestructurar el sistema educativo nacional con carácter federal, en el marco de los principios de integración, eficiencia y gobernabilidad; ii.) transformar estructuralmente las instituciones educativas y mejorar la calidad de las funciones, los servicios y los resultados de su acción; y iii.) ampliar las potencialidades y la eficacia del fenómeno educativo a través de la apertura de espacios educativos no convencionales y la estrecha vinculación con la vida económica, social y cultural de la Nación.

### **Repercusión en Córdoba**

En la Provincia de Córdoba, la reunión tuvo una resonancia mediática y pública de mansa aceptación. Un comunicado de prensa del Ministerio de Educación señala como primera medida la intención de adherir a esta medida. “En reunión del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE) la Ministro de Educación de Córdoba Margarita Sobrino, hizo expreso que es decisión del Gobierno de la Provincia aceptar la transferencia, siempre que se den determinadas condiciones claramente definidas a través de un convenio con la Nación, en donde se establezca con precisión, entre otros puntos, los siguientes: i.) asegurar la unidad del Sistema Educativo Argentino respetando el proceso de federalización y por lo tanto las políticas provinciales; ii.) asegurar la expansión y la calidad de los servicios en beneficio del alumno y la comunidad toda; y iii.) garantizar los derechos laborales, previsionales y salariales de los docentes. Para el cumplimiento de estos objetivos se hace necesario que el proceso sea gradual, progresivo, profundamente estudiado y con el “financiamiento” (*sic*), por parte de la Nación, para gastos de funcionamiento, de personal docente, de administración, de supervisión, de perfeccionamiento, además de todo lo concerniente a infraestructura escolar y obras sociales”.

### **La Transferencia en un Compás de Espera**

Al analizar este proceso, se puede constatar que la transferencia no fue una medida de rápida y fácil solución para el gobierno nacional, como lo han sido la sanción de la Ley de Emergencia Económica 23.697 y la Ley de Reforma del Estado 23.696<sup>59</sup>.

El compás de espera, o también llamado período de latencia por la hiperinflación (Senén González, Kisilevsky, 1993), se acentúa durante todo el año 1990 y durante el primer semestre de 1991. Durante esta época, las condiciones contextuales políticas y económicas del país habían impactado en la medida, produciéndole como efecto una pérdida de la oportunidad, como así también de la factibilidad, ya que no estaban garantizadas las condiciones políticas (negociación y acuerdo) y económicas (financiamiento de la transferencia).

No obstante, hasta mediados de 1991, las políticas y las acciones del entonces Ministerio de Educación y Justicia se dieron en dirección a tomar algunas medidas que buscaban sedimentar los pasos iniciales que se habían llevado a cabo a fines de 1989: se crea la Comisión de Transferencia de los Servicios Educativos en el ámbito del Ministerio de Educación y Justicia y –por convenio entre Consejo Federal de Inversiones (CFI) y el Ministerio de Educación y Justicia- se busca proporcionar información cuantitativa sobre aspectos financieros, patrimoniales y administrativos a las provincias.

En la tabla siguiente se pueden observar las cifras relativas a la magnitud de traspaso correspondiente a la Provincia de Córdoba.

MAGNITUD DE LA TRANSFERENCIA

		Establecimientos	Cargos	Horas cátedra	Personal no-docente
<b><i>País</i></b>		5.921	105.009	1.684.010	17.410
<b>Córdoba</b>	Cantidad absoluta	556	6.412	140.868	928
	Proporción a nivel nacional (porcentaje)	9,39	6,10	8,36	5,33

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CFI (1991).

### *La Negociación de la Transferencia*

#### **Aspectos Generales**

El triunfo del PJ en las elecciones para gobernadores y el crecimiento de la recaudación impositiva aseguraron un caudal mayor de recursos a las provincias y modificaron el clima político durante la segunda mitad de 1991. Este último factor llevó a que el equipo del Ministerio de Economía de la Nación tomara cartas en el asunto y dispusiera la transferencia a través de la inclusión de dos artículos en el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional para 1992.

La posición que Córdoba había elaborado -governador y ministros mediante- contenía una aceptación implícita de la transferencia, pero alegaba varios reparos. Al entender del ejecutivo provincial, la transferencia trastocaba la fijación de un orden que ellos consideraban prioritario: primero la Ley Federal de Educación, luego la Ley de Transferencia y por último los Convenios con las provincias.

<sup>59</sup> Domeniconi (1996: 15) señala que, desde un punto de vista instrumental, “las dos leyes dotaron al Poder Ejecutivo Nacional de importantes poderes para proceder en el sentido programático fijado por el Parlamento, consistente en sentar las bases jurídicas de una economía competitiva, abierta [...] Se facultó al Gobierno para intervenir la totalidad de los entes públicos (empresas y sociedades del Estado, organismos descentralizados, entes autárquicos, etc.), autorizando igualmente su disolución o la modificación de su naturaleza jurídica y organizativa (por conversión de sociedades de Estado en sociedades anónimas, de entes autárquicos en entes descentralizados, etc.)”.

Así también, las provincias comenzaban a mantener cuestionamientos y conflictos con la Nación. Por esos días, no solamente Córdoba había manifestado su reparo al proyecto, sino también provincias gobernadas por el propio PJ, como Buenos Aires y Mendoza.

### **Actores**

Por parte de la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) -el gremio más fuerte y con mayor cantidad de afiliados de la Provincia-, había un apoyo político a la transferencia, previa garantía de los derechos laborales. No ocurría así con el resto de los gremios, que tenían una actitud de mayor oposición en virtud de la defensa de sus intereses corporativos, los cuales, frente a esta medida, perdían identidad, protagonismo nacional y gremial y, lo más importante, posibilidades de afiliación y reclutamiento.

En cuanto a la Iglesia Católica y el Consejo de Educación Católica, de marcada influencia en el sistema educativo privado, no se opusieron a la transferencia, pero focalizaron su preocupación en la vigencia del sistema de subsidios que hasta ese entonces les había otorgado la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (SNEP) y que ahora se descentralizaba junto con el encuadre normativo de la educación privada. La Comisión Episcopal de Educación se había expresado a favor de la medida, pero siempre que estuviera encuadrada en una programación minuciosa. Igualmente, el mayor acento fue puesto en mantener la libertad de enseñanza, la continuidad de más de 150 planes de estudio experimentales y en la garantía de permanencia del financiamiento.

En tanto, los partidos políticos, su posición se dirimía a la hora del tratamiento de un proyecto de Ley de Transferencia. Las discusiones que había en la provincia eran una réplica de las posiciones a nivel nacional; mientras el Partido Justicialista respaldaba la medida, la Unión Cívica Radical (UCR), principal partido de oposición, polemizaba sobre los porcentajes de la coparticipación federal de impuestos en defensa de los intereses provinciales.

En cuanto a la opinión pública, y “en un país convulsionado por la crisis del Estado, que arrasaba la moneda por el tobogán de la hiperinflación, la sociedad no se conmovió -posiblemente no pudo conmoverse- ni a favor ni en contra de la transferencia”. La sociedad estuvo ausente de la discusión.

### **Los Problemas**

El intento de “dar vida al tan ansiado sistema federal de educación”, de promover la participación comunitaria y social, dejaba de lado muchas cuestiones pendientes.

En tal sentido, las principales preocupaciones se expresaban básicamente en los siguientes cuatro problemas (UEPC, 1991): i) problemas laborales (los diferentes regímenes laborales entre las jurisdicciones originan distintos sistemas de incompatibilidad y escalas jerárquicas de cargos y horas cátedras); ii) problemas previsionales (en relación a la diferencia entre los regímenes de la Caja Nacional y la Caja Provincial en lo referente a la edad y años de aportes, etc.); iii) obra social (¿a qué obra social se incorporarán los docentes nacionales oficiales y privados que hoy están en OSPLAD (obra social del personal docente)?, ¿se los incorporará a una obra social compulsivamente?); iv) equiparación salarial (además de los costos de la jurisdicción a transferir, debemos tener en cuenta las diferencias salariales entre la Nación y la Provincia, mayores gastos de personal de conducción y administración y mantenimiento de la infraestructura).

Esta agenda de problemas, en general, era preocupación común tanto del gobierno provincial (funcionarios, técnicos) como del principal sindicato.

Aun con estos cuestionamientos de fondo sin resolver, la provincia seguía avanzando en su afán de obtener por parte del gobierno nacional y, más específicamente, de los legisladores nacionales, el tratamiento y sanción de una ley que regulara la gran mayoría de los aspectos que hasta ese momento no se habían tenido en cuenta.

### **Acontecimientos Políticos**

La estrategia de la provincia había comenzado a conformarse en tres frentes institucionales, a saber: la ministra de educación en el Consejo Federal de Educación, el propio gobernador con el Presidente de la Nación y, finalmente, la incorporación del tema como parte de una estrategia parlamentaria impulsada por el gobierno de Córdoba con el bloque de legisladores nacionales de la oposición (UCR).

El punto más álgido de las disputas entre la Nación y la Provincia de Córdoba se hizo público con la aparición estratégica de tres hechos políticos en el transcurso de un mes (entre el 25 de octubre y el 26 de noviembre de 1991), que conforman la posición en cuanto a acciones y discursos sostenidos por la provincia mediterránea: i) inserción en la prensa de una solicitada dirigida por el Gobernador de Córdoba al Presidente de la Nación, que venía a ser la síntesis de distintos aspectos problemáticos de la transferencia; ii) mensaje del Gobernador provincial, por la cadena provincial de radio y televisión, para reiterar lo expresado en la prensa, y iii) ausencia del mandatario provincial en la Reunión de Gobernadores.

El conflicto generado en torno a la elaboración de un proyecto de ley que satisficiera tanto a la Nación, a los gobiernos provinciales como a los legisladores, llevó a la gestación de un nuevo hecho político de magnitud. A fines de noviembre de 1991 se daba a conocer la noticia sobre un acuerdo para reunir a los gobernadores de todas las provincias para definir el traspaso. Aunque no se alteraron los porcentajes de la distribución secundaria correspondientes a cada provincia, fue la retención previa de una parte de estos porcentajes la que finalmente terminó financiando el traspaso de los establecimientos y su funcionamiento definitivo en las provincias.

### **La Inclusión del Congreso Nacional**

Desde algunas provincias, incluida Córdoba, se cuestionaban las imprecisiones de los proyectos alternativos al articulado de la Ley de Presupuesto. Mientras los Ministros de Educación, Economía y Coordinación de la provincia desembarcaban en el Congreso Nacional para explicar la posición del ejecutivo provincial.

En tanto, en el Congreso no todo parecía acordado, y menos contenida la gran cantidad de aspectos para una propuesta legislativa que superara la gran mayoría de los conflictos que se habían planteado. Luego del tratamiento y la negociación de algunas propuestas parlamentarias, los ítems de la propuesta elaborada por el Partido Justicialista en la Cámara de Diputados, son los que finalmente van a quedar plasmados en la ley: el financiamiento de la transferencia con la distribución secundaria de la coparticipación, la realización de convenios entre la Nación y las provincias y la ejecución de la transferencia a partir del 1° de enero de 1992.

Las posibilidades de oposición fueron desarticuladas, en parte, por una coalición política mayoritaria en el parlamento, la cual se había fortalecido por las ventajas electorales recientes, debilitando al principal partido de la oposición (UCR), pero por otra parte, porque se satisfizo los requerimientos de una ley propia. Junto a ello, el

debilitamiento de los actores sociales, en particular de los sindicatos, a través de un programa de reformas estructurales que no tenía descanso, evaporaba las posibilidades de generar una mayor resistencia política frente a este tipo de medidas.

### **El Dilema de la Coparticipación Federal<sup>60</sup>**

Dentro de los coeficientes de distribución, según la Ley de Coparticipación 23.548, a la provincia de Córdoba le correspondió un 8,84%. De esta manera, Córdoba estaba posicionada entre las provincias categorizadas como Avanzadas (Nuñez Miñana, 1972) junto a Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe y Capital Federal<sup>61</sup>.

La Ley de Transferencia había establecido un esquema transitorio de financiamiento, hasta tanto se modificara la Ley de Coparticipación Federal 23.548<sup>62</sup>. La intencionalidad financiera fue el eje de la política de transferencia de servicios, bajo el argumento de que se estaban incrementando los recursos financieros mediante la recaudación tributaria<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> Agradezco los comentarios ofrecidos oportunamente por Carlos Alberto Ponce, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

<sup>61</sup> Este agrupamiento es adoptado en base a indicadores de población y desarrollo socio-económico. Las provincias son categorizadas como: Avanzadas, de Baja Densidad, Intermedias y Rezagadas.

<sup>62</sup> Conviene precisar que en el caso argentino "un régimen de coparticipación federal de impuestos consiste en la definición: a) de los recursos tributarios a repartir entre el Estado Federal y las Provincias; b) del porcentaje atribuible a cada uno de estos dos niveles de gobierno tomados globalmente al que denomina distribución primaria, y c) de los porcentajes a repartir entre las distintas jurisdicciones provinciales entre sí, resultado de lo cual queda determinada la distribución secundaria" (Morduchowicz, 1995).

<sup>63</sup> El tema ha sido tratado a nivel nacional por Cetrángolo y Jiménez (1996); Lerner (1992). Aspectos específicos del caso Córdoba se estudian en detalle en Cernotto y Jiménez (1996).

## Segunda Parte: 1992

### Los Problemas del Traspaso

El año posterior a la sanción de la ley sería llamado de “transición” (Senén González, Kisilevsky, 1993), a los efectos de ajustar todos los detalles del traspaso. El cronograma dispuesto para cumplir con los objetivos acordados tenía sus problemas, debido a que no eran suficientes los acuerdos y negociaciones que se habían elaborado en el marco legal de la transferencia, justificando la demora en la falta de información confiable, que no permitía esclarecer con precisión el volumen de la transferencia. Aún así, el mayor detalle estaba en la cantidad de establecimientos, aunque la precisión se diluía con la cantidad de docentes, las horas cátedra, el estado previsional de los agentes y las partidas de subsidios para la enseñanza privada.

### *El Ordenamiento y la Organización del Proceso*

Con el propósito de focalizar los problemas para su resolución, el Ministerio de Educación organizó una estructura que le permitiera trabajar más eficientemente en la transferencia. A tal fin se creó un Comité Asesor que estaría integrado por diversos sectores políticos y sociales<sup>64</sup> y una Unidad Ejecutora Provincial (UEP) para la Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales<sup>65</sup>. Tiempo después se creó una Subsecretaría Adjunta bajo la órbita del Ministerio de Educación, a los efectos de ejercer la responsabilidad a nivel ejecutivo de la transferencia de las escuelas nacionales a la Provincia de Córdoba.

ESTRUCTURA CREADA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS TRANSFERIDOS

ORGANISMO	Instrumento Legal	Responsable	Funciones
Subsecretaría Adjunta	Decreto 2178/92 (24-08-92)	Subsecretaría	No especificadas
Comité Asesor	Decreto 875/92 (28-04-92)	Coordinador: Subsecretario Administrativo	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Asesorar al Ministerio de Educación</li><li>▪ Espacio de articulación de negociaciones sectoriales y colectivas.</li><li>▪ Elaborar sugerencias para la redacción del Convenio</li></ul>
UEP	Decreto 875/92 (28-04-92)	Director	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Recolección y relevamiento de la información</li><li>▪ Recepción de antecedentes</li><li>▪ Depuración y procesamiento de la información con el asesoramiento del Comité Asesor.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>64</sup> El Comité Asesor estaba constituido por un representante de cada uno de los bloques de partidos políticos representados en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores de la Provincia de Córdoba, subsecretarios y directores de la administración pública provincial y representantes de los principales gremios educativos en la provincia. La incorporación de los legisladores de cada uno de los bloques permitió agilizar el diseño final del Convenio de Traspaso, a la vez que posibilitó una rápida sanción en la legislatura. Sin embargo, hay que señalar que éste es un juicio intuitivo, basado en entrevistas informales con distintos actores. Aunque no contamos con una evaluación que dé cuenta del funcionamiento de la Comisión, puede señalarse que se conformaron cuatro comisiones internas que periódicamente se reunían para tratar temas vinculados al traspaso, analizar información relevada por el gobierno nacional y el gobierno provincial, establecer con precisión los números que se transferían y elaborar el Convenio.

<sup>65</sup> La referencias en torno al tema de la reforma del estado, a comienzos de la década de los noventa, expresa un argumento que se sostiene hasta el presente. “La creación de las Unidades Ejecutoras es una de las principales tendencias que se observan en materia de reforma de estructuras y cuyo propósito es la modernización y redefinición de la administración central. Sus principales características pasan por ser un organismo especializado, independiente, que esté por encima de las querellas que se establecen entre los servicios y suficientemente centralizando para tener una influencia real” (Argentina, Consejo Federal de Inversiones, 1992).

Este diseño gubernamental posee cierta imprecisión en lo relativo a las capacidades de gestión y los campos de intervención que tendría que tener el ente receptor. En parte, esto se debe a que, en términos de implementación de política pública, la transferencia en Argentina contiene una carencia significativa de criterios de organización y ordenamiento para la recepción y gestión provincial de los servicios transferidos<sup>66</sup>. De esta manera, el gobierno provincial, al igual que otras provincias<sup>67</sup>, estaba fortaleciendo su propio proceso decisorio con la incorporación de actores sociales y políticos vinculados al proceso descentralizador.

### *La Transferencia de las Escuelas Normales y los Institutos Terciarios*

Paralelamente al proceso de organización de la estructura educativa provincial, Córdoba salía nuevamente a oponerse a las medidas educativas nacionales. En este caso, la disputa era el rechazo de la transferencia de los institutos terciarios, así como el cuestionamiento a que el aumento de los salarios docentes nacionales surgiese de los fondos coparticipables con las provincias, medidas que se cristalizarían sin la intervención del Congreso de la Nación, a través del Decreto 964/92.

Una declaración del Consejo Federal de Educación, a fines de junio de 1991, había expresado, con el acuerdo mayoritario de los ministros de educación, establecer la condicionalidad de la transferencia de los institutos terciarios, reasegurando la no afectación de los fondos provenientes de la coparticipación federal de impuestos. Dicha condicionalidad fue aprobada por la mayoría aunque quedó registrada la expresa disidencia del Ministro de Educación Nacional.

En Córdoba, la Ministro de Educación anticipó que criticaría en el Consejo Federal de Educación el procedimiento que había utilizado el gobierno nacional; un decreto nacional que se había dado a conocer públicamente un mes después de haber sido firmado. Este decreto no sólo disponía la transferencia de escuelas normales y de los servicios administrados en forma directa por el Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET), sino que otorgaba un adicional de emergencia de carácter no remunerativo y no bonificable y finalmente regulaba la equiparación salarial entre los docentes de jurisdicción nacional y los docentes de jurisdicción provincial. Es decir, modificaba a través de un incremento el costo de la transferencia que había sido incorporado como Anexo de la Ley 24.049, con el objeto de atender el reclamo.

De esta manera, en julio de 1992, ante los ministros de educación, Córdoba planteó, fuera de la orden del día, su rechazo al decreto del traspaso, calificándolo de autoritario.

### *El Impacto en la Provincia*

#### *Eje Organizativo y Estructural*

Mientras se realizaban cálculos para medir el impacto que tendría la transferencia en la provincia, la UEP procuraba ordenar la administración, la recepción de información y los diversos problemas, elaborando encuadres legales ajustados a los marcos vigentes en la provincia, que vehiculizaran la tarea y le permitiera regularizar la situación de la gran cantidad de establecimientos. Por otra parte, el Comité Asesor consensuaba semanalmente los asuntos más complejos como ser la incompatibilidad, el régimen previsional, la obra social, etc. Éste tenía un rol de coordinación, pero también era la que en última instancia controlaba y regulaba la redacción y elaboración de las cláusulas del Convenio de Traspaso.

---

<sup>66</sup> Incluso, un informe elaborado seis años antes ya había llegado a la conclusión de los asuntos a considerar a la hora de llevar adelante el proceso descentralizador: "Se pueden distinguir por lo menos cinco áreas de trabajo principales: una relativa a las relaciones financieras Nación provincias; otra sobre los efectos de la descentralización en el sistema previsional y laboral: una tercera vinculada a la sistematización, clarificación y eventual revisión del marco legal y reglamentario que regula distintos aspectos de la organización escolar; la cuarta tiene que ver con la instrumentación de distintos aspectos de la estrategia de aplicación; la quinta se relaciona con las consecuencias de la descentralización en la propia estructura organizativa del Ministerio de Educación" (Sánchez et al., 1987: 97).

<sup>67</sup> Como el caso de la Provincia de Santa Fe (Plomé, 1998).

Las medidas adoptadas por la administración provincial fueron valoradas positivamente por el gremio educativo. Ellas tendieron a amortiguar los problemas que se presentaban en el proceso de transición, como ser, un marcado de grado de desprotección, la carencia de directivas conducentes a un objetivo claro y la urgente necesidad de establecer un marco político, normativo y administrativo preciso.

Otro de los aspectos críticos era lo referido a la cantidad de establecimientos que ampliarían y extenderían considerablemente la estructura educativa del sistema provincial. Córdoba era la tercera provincia, después de Buenos Aires y Capital Federal, en cantidad de servicios a transferir.

### *Eje Financiero*

A los problemas de índole administrativa se le agregaba uno de los impactos más notables: el financiero. En la tabla que sigue puede observarse la erogación total que implicó al Estado provincial la transferencia de los servicios educativos. Como podrá observarse; el gasto educativo en personal está compuesto por tres conceptos: las horas cátedra, concepto que se emplea para referirse al tiempo laboral de los docentes de nivel secundario; los cargos docentes para el nivel primario y, finalmente, el personal no-docente o administrativo (secretarios, preceptores, servicios generales, etc.).

PRESUPUESTO DE LA TRANSFERENCIA PARA LA PROVINCIA DE CÓRDOBA A JUNIO DE 1991 (US\$) (\*)

		Horas cátedra	Cargos	Personal no-docente	Total
País		46.116.082,10	49.115.699,50	7.214.652,70	102.446.434,30
Córdoba	Monto (cantidad absoluta)	4.225.153,05	3.234.984,20	342.488,40	7.802.625,65
	Participación proporcional (porcentaje)	9,16	6,58	4,74	7,61

(\*) Las cifras están ajustadas por inflación a enero de 1998. Se ha tomando como parámetro el Índice de Precios al Consumidor (IPC), considerando que se trata de salarios y los mismos se gastan en productos de la canasta familiar. El IPC de junio de 1991 es de 223515,6, mientras que el índice de enero de 1998 es de 319884,2.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CFI (1991). Las cifras representan los montos totales transferidos a la provincia correspondientes a las direcciones nacionales, ex Consejo Nacional de Educación Tecnológica (CONET) y la Superintendencia Nacional de Enseñanza Privada (SNEP).

### *Eje de la Infraestructura*

El principal dilema pasaba por el estado de los edificios a transferir y los fondos que debían afectarse para su eventual refuncionalización. Parte de la negociación se dirimía sobre qué jurisdicción sería la responsable de la reparación de los edificios. Luego de un tiempo, el acuerdo alcanzado a través del convenio, fue que la Nación se haría cargo de la ampliación y terminación de los edificios que transfería. Es decir, los montos para las refacciones serían girados por la Nación y las obras ejecutadas por la Provincia.

La única fuente de información obtenida, proveniente de un organismo intergubernamental (CFI), señala que, si se suma la cantidad de escuelas en estado regular y las escuelas en estado malo, las que en el corto y mediano plazo pueden implicar erogaciones al Estado, tenemos que, sobre la base del total, casi el 50% requiere de rápida atención, mientras que un 13% deberá ser atendido en el mediano plazo. En total un 62,5% de los establecimientos transferidos requiere atención para continuar su normal funcionamiento.

La Ley de Transferencia 24.049 establecía que “Las jurisdicciones podrán convenir mecanismos para facilitar al personal transferido optar por continuar en la Obra Social para la Actividad Docente (OSPLAD), en cuyo caso el gobierno de la jurisdicción deberá actuar como agente de retención de los correspondientes aportes, o incorporarse a la Obra Social de la jurisdicción receptora”. La provincia incorporaría a los docentes al Instituto Provincial de Atención Médica (IPAM), de acuerdo a lo expresado en la Ley Orgánica 5.299, la cual establece que todo agente con dependencia de la administración pública, se debe afiliar obligatoriamente a los servicios asistenciales de la jurisdicción.

La provincia no actuó como agente de retención y afilió automáticamente a los docentes y administrativos. La incorporación de 12.729 docentes y 7340 agentes (6412 cargos y 928 personal no-docente) significaba un ingreso financiero considerable para las arcas provinciales, ello sin contar las retenciones que se realizaban por las horas cátedra de los docentes de nivel secundario.

### **La Gestión del Impacto**

La UEP desarrolló varias acciones concretas antes de la transferencia, tendientes a administrar y gestionar su impacto (Gobierno de Córdoba, s.f.). Al analizarlas, se puede encontrar que, entre un conjunto de once de los principales problemas abordados:

- 4 están destinados a la sanción de nuevos dispositivos normativos, readecuando la información y los dispositivos nacionales a los marcos legales vigentes en la provincia (equiparación de cargos, encasillamiento provisorio del personal no docente, aprobación de planes de estudio, convenio de transferencia, etc.);
- 7 de ellos están destinados a la verificación, obtención y relevamiento de información administrativa, incluyendo la gestión del personal y los bienes a ser transferidos.

En la tabla siguiente se procura esbozar los principales problemas que debían ser resueltos, por lo menos para esta jurisdicción, antes del traspaso o de la concreción de la firma del Convenio en la fase de transición que abarca desde la sanción de la Ley 24049 a la firma del Convenio de Traspaso.

PROBLEMAS A RESOLVER ANTES DEL TRASPASO

Pedagógicos	Administrativos	Previsionales	Gestión de personal
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Planes de estudio: variedad de planes de estudio en los niveles medio, educación de adultos y educación especial.</li> <li>▪ Reglamentaciones: disparidad en sistemas de admisión, evaluación, promoción, disciplina, títulos habilitantes, etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liquidaciones: obligación de realizar las liquidaciones y pago de personal.</li> <li>▪ Equiparación: aplicar el régimen remunerativo de la Provincia a los docentes que se incorporen.</li> <li>▪ Establecimientos privados: monto y mecanismo de acceso a los subsidios para establecimientos privados.</li> <li>▪ Alquileres: Obligación de afrontar erogaciones locativas por inmuebles.</li> <li>▪ Erogaciones por servicios: obligación de afrontar los servicios contratados por el Ministerio de Educación de la Nación.</li> <li>▪ Mantenimiento edilicio: determinación de prioridades para recuperación de establecimientos.</li> <li>▪ Personal administrativo: insuficiencia de personal para atender la gestión administrativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Déficit actuarial: definición de la continuidad y traspasos del personal del Ministerio de la Nación que actualmente aporta a la Caja Nacional.</li> <li>▪ Obra social: impacto financiero, económico y administrativo que provoca la recepción de los docentes nacionales que perciben remuneraciones inferiores y que aportan porcentuales inferiores a los docentes provinciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Incompatibilidades: agentes en situaciones especiales (pases en comisión, traslados, tareas pasivas, etc.) y personal en situación de jubilarse.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a La Voz del Interior 21-10-92.

La enumeración de tareas que hemos realizado, permite ver claramente como prevalecen fuertemente los asuntos de índole administrativa, en contraposición con una escasa presencia de temas/problemas propiamente educativos o pedagógicos.

### La Firma del Convenio: Síntesis y (Des)Acuerdo de una Historia Conflictiva

Finalmente llegó el día en que se cerraría, por lo menos normativamente, el conflictivo traspaso. El 1º de diciembre de 1992 el gobernador de la provincia y el Ministro de Educación Nacional firmaron el Convenio de Transferencia. Una síntesis de las bases del acuerdo son las siguientes: i) El personal docente transferido (titulares y suplentes) mantendrá el cargo y funciones que desempeña actualmente; ii) la Provincia abonará al personal transferido una retribución nominal bruta no inferior a la que la Nación abona hasta la fecha de transferencia. Reconocerá, además, la antigüedad en la carrera y en los respectivos cargos; iii) el personal que se desempeña dentro del límite de acumulación de cargos y horas que fija el régimen nacional, deberá adecuar su situación al sistema provincial de incompatibilidades, en un plazo que no podrá exceder el fijado para la finalización del ciclo lectivo 1993; iv) a los efectos previsionales, los docentes que a la fecha de la transferencia

estén en condiciones de jubilarse en alguna Caja Nacional de Previsión Social, podrán continuar aportando al mismo régimen nacional, siempre y cuando formalicen su opción en tal sentido en un plazo de sesenta días; v) el personal docente de los servicios transferidos continuará aportando a la Caja Complementaria de Previsión Social para la Actividad docente únicamente; vi) el personal transferido quedará automáticamente incorporado al Instituto Provincial de Asistencia Médica (IPAM); vii) la Nación transfiere la posesión de todos los bienes afectados a los servicios cedidos. La Provincia los recibe en el estado físico en que se encuentren al momento del traspaso. Los montos para las refacciones serán girados por la Nación, y las obras ejecutadas por la Provincia; ix) la Provincia mantendrá el régimen de aportes a la enseñanza privada, reconocerá planes de estudio experimentales y modalidades extracurriculares; x) el sistema de calificación, evaluación y promoción de los alumnos transferidos será el que rige actualmente en la Provincia; xi) el gobierno nacional remitirá a la Provincia el monto que mensualmente sea necesario para financiar el costo de los servicios que se transfieren.

### **El Convenio de Traspaso: su Tratamiento en la Legislatura Provincial**

El Convenio ingresó a la legislatura provincial, la que debería darle tratamiento y posterior aprobación.

Debe tenerse en cuenta que, al igual que la Ley de Coparticipación, la Ley de Transferencia se sancionó bajo la forma de Ley-Convenio, teniendo ambas la característica de requerir la adhesión de las provincias a través de la ratificación parlamentaria, constituyéndose formalmente en ley provincial.

El debate parlamentario fue de rápida aprobación debido al trabajo previo que se había realizado en el seno del Comité Asesor, aunque no fue impedimento para que algunos legisladores expusieran sus posiciones sobre determinados aspectos de la Ley-Convenio.

### **La Unidad Ejecutora Provincial después del Convenio y la Gestión del Impacto**

Durante el año 1993, la UEP se abocó a realizar tareas de planificación y administración con el propósito de ordenar el proceso de implementación de la política (Gobierno de Córdoba, s.f.). Ellas fueron: redacción del Anteproyecto de Equiparación Definitiva del Personal No Docente; seguimiento y control de gestión de lo dispuesto en el Convenio de Transferencia; relevamiento de información para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto para el ejercicio 1994, bajo pautas de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Economía; evacuación de un Promedio de 15 Consultas Diarias.

La diversidad de asuntos de la agenda pública y su complejidad da muestra del reflejo provincial en la creación de una estructura de gestión que amortiguara el impacto.

Por otra parte, la formulación del presupuesto provincial para 1994 incorporaba algunos programas presupuestarios que tenían como objeto la refuncionalización de las estructuras de gestión, así como de los procedimientos administrativos, en virtud del cumplimiento de la Ley 24.049.

Debe destacarse que estas acciones de planificación eran realizadas teniendo como marco jurídico la Ley General de Educación 8113 y eran incorporadas a nivel de política pública en el diseño programático del Plan Anual Operativo del Ministerio de Educación (PAO-MINEDUC), tanto lo referido a la política educativa como a la política financiera y presupuestaria.

Finalmente, para la Nación, la transferencia concluía con la firma del Convenio y las posteriores Actas Complementarias y con ello finalizaba una histórica y poco ordenada carga de gestión educativa sobre 335 establecimientos escolares de la Provincia de Córdoba. Sin embargo, a las provincias que habían iniciado junto

al gobierno nacional el mismo proceso en 1989, les era depositada en sus manos la delicada misión de administrar y financiar los servicios educativos que le habían sido transferidos.

## Conclusiones

Según nuestro informe (Cocorda, 1998), la transferencia (provincialización) de los servicios educativos nacionales a las provincias, específicamente a la Provincia de Córdoba, objeto de nuestro estudio, involucró a una importante cantidad de establecimientos, de docentes y alumnos. Si consideramos sólo el nivel medio, es decir, sin incorporar los 62 establecimientos del Decreto 964/92, a Córdoba le fueron transferidas 335 escuelas, 12.729 docentes y 87.807 alumnos, lo cual incrementó el presupuesto provincial en un 16% (67.600.000 US\$), sin contar la equiparación salarial que comenzaría a abonarse a partir de febrero de 1993. Esto colocaría a la Provincia de Córdoba como tercera en magnitud, detrás de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA).

La nueva etapa que inaugura el país y la política argentina en julio de 1989, tiende a polarizar paulatinamente las posiciones entre el gobierno de la Provincia de Córdoba y el gobierno nacional en tanto autores, ejecutores y defensores de reformas políticas diferenciadas. En este sentido, mientras el gobierno nacional contaba con el apoyo de un amplio electorado para llevar a cabo medidas de ajuste y reforma estructural del estado (privatización-descentralización-desregulación), el gobierno cordobés nacionalizaba políticamente la defensa de su modelo de estado y gestión provincial<sup>68</sup>.

A nuestro entender, la inmediata solución que en su sanción y aplicación encontraron las leyes de reforma del Estado y de emergencia económica, a diferencia de la discusión temporal que presentó la resolución de la transferencia como política pública, se debió a la ausencia de preacuerdos parlamentarios que sí habían tenido las primeras normas, pero no esta última, en virtud de que no se encontraba en juego la gobernabilidad del país y el manejo de la crisis económica.

En este "ciclo vital", lo que originariamente fue una aceptación global de la transferencia -fase de apertura- terminó volviéndose una política con fuertes cuestionamientos tanto en su modalidad como en su formulación, a través de la Ley de Presupuesto, como en el nivel de gobierno que financiaría el traspaso<sup>69</sup>. En relación a este segundo aspecto, la norma prevería la afectación de un monto de la distribución secundaria de la coparticipación perteneciente a las provincias para financiar el traspaso, dejando sujeta dicha disposición a la futura modificación de la Ley de Coparticipación Federal 23.548.

Es decir, no fue una política unívoca y uniforme, por el contrario, fue posible de recibir modificaciones sustanciales en lo que denominamos el *impasse* o "compás de espera", pasando de un articulado en el presupuesto nacional a una norma regulatoria propia. En este cambio de rumbo, la Provincia de Córdoba jugó sus cartas más importantes y decisivas en la defensa de sus intereses y sin mucho respaldo a la vista, al ir resguardando y salvaguardando de manera sistemática los intereses provinciales, cuales eran una norma propia para la transferencia, plasmar y mostrar las diferencias en las reformas empleadas, el resguardo del equilibrio fiscal en las cuentas públicas provinciales, etc., tanto en la Ley de Transferencia como en la redacción del Convenio de Traspaso.

La posición de los actores partícipes del proceso tuvo sus diferencias; la natural oposición de los sindicatos que agrupaban a docentes nacionales, la satisfacción y el apoyo indisimulado del gremio provincial ante el

---

<sup>68</sup> Esta es una de las principales características del régimen político vigente en Argentina: las provincias se convierten en plataformas políticas potenciales para algunos gobernadores que tienen aspiraciones presidenciales.

<sup>69</sup> El proceso descentralizador consta de tres fases analíticas: i) de formulación o preparatoria, ii) de implementación –o de transferencia propiamente dicha- y iii) de sustentamiento –para asegurar la durabilidad de los cambios-. En el caso argentino, la fase de formulación careció de consenso previo y de una planificación adecuada, la fase de implementación corrió por cuenta de una norma legal y la fase de sustentamiento parece ser una precaución no prevista por el estado nacional (Cocorda, 1996).

incremento de sus afiliados, el comportamiento errático del principal partido opositor, tanto a nivel parlamentario como a nivel de los restantes gobernadores, la aceptación condicionada al resguardo de sus intereses del Consejo de Educación Católica y la marcada ausencia de la sociedad.

La estrategia desplegada por la provincia en la defensa de sus intereses posibilitaría que al momento de la negociación y tratamiento de un marco regulatorio, la propuesta se abordara en una instancia de mayor oportunidad política para el oficialismo. Por un lado, el gobierno nacional había sido legitimado en las urnas con un reciente triunfo electoral y por otra parte se había comenzado a producir un aumento en la recaudación impositiva que sería destinado vía coparticipación federal de impuestos a financiar la transferencia de los servicios.

Tanto la definición sobre el financiamiento, como el impacto en la administración educativa provincial, terminaron opacando el incentivo de la propuesta original que Córdoba veía con más agrado, cual era el ordenamiento definitivo de su propio sistema educativo, unificado ahora bajo el paraguas de su recientemente sancionada Ley Provincial de Educación N° 8113/91. La ejecución del traspaso paralizaría la implementación del programa de reforma educativa provincial y profundizaría su impacto en el sistema de gestión administrativa del sector (Peyrano, 1992).

Lo dicho muestra como el "ciclo vital" recorrido por la política de transferencia terminaría definiendo la inversión de los argumentos originales; lo que había sido bienvenido por los ejes ordenadores del sistema educativo, finalmente terminaría diluyéndose en los problemas administrativos, financieros y previsionales que deberían afrontar las provincias. Se establece así un diagnóstico que permanece hasta nuestros días, en torno al federalismo argentino; "una creciente descentralización de funciones sociales se ha contrapuesto a una marcada centralización financiera y tributaria".

Si correlacionamos el porcentaje de pérdida financiera por coparticipación (8,5%) con el aumento de la estructura a través de las escuelas transferidas, sobre el total de escuelas en la provincia (99,13%) y los salarios docentes estamos en condiciones de evaluar el impacto en términos negativos. Esto, sin lugar a dudas, conspiró contra la estructura ministerial que la provincia tenía para la gestión de la educación, tanto en lo administrativo como en lo pedagógico, pero mucho más grave es el hecho de que atentaba contra el mantenimiento de los programas y proyectos implementados en el marco de la política de la reforma educacional de Córdoba, aspectos que no fueron considerados por la propuesta nacional, ni como posterior faceta de las negociaciones federales.

Ante este cuadro de resultados, la Provincia intentó amortiguar el impacto con la creación de una estructura de coordinación y gestión política -Comité Asesor- y una estructura administrativa -Unidad Ejecutora Provincial-. La decisión del gobierno provincial y la incorporación de distintos actores en el seno de las negociaciones permitió limar los aspectos conflictivos del traspaso con los gremios, la Iglesia Católica y los partidos políticos, abocándose posteriormente a la preparación y redacción del Convenio de traspaso. La muestra más acabada de este planteo de consenso, fue el rápido trámite parlamentario que presentó la ratificación del Convenio en la legislatura provincial. Replicando los orígenes fiscales y económicos en los cuales había surgido y se había debatido la política de transferencia, la discusión parlamentaria presentó más ribetes técnicos que cuestionamientos políticos, económicos, y menos aún pedagógicos.

Paralelamente a estos procesos, el gobierno provincial llevó adelante una política de información, transmitiendo tranquilidad hacia los actores que iban a ser transferidos, garantizándoles seguridad y estabilidad en los cargos y procurando disminuir la incertidumbre por la inestabilidad; aspectos estos valorados positivamente por los dirigentes gremiales que fueron entrevistados.

Sin lugar a dudas que el nudo más conflictivo ha sido, durante y después de firmado el Convenio, la índole de los problemas no tratados ni resueltos previamente (lesiones fiscales, superposición de normas y reglas de personal, etc.). Lo que Nación no había coordinado y previsto con anterioridad al traspaso, en cuanto a la recepción de los establecimientos y sus plantas funcionales, la certificación de los títulos, el régimen de incompatibilidades para los cargos docentes, la adecuación curricular, el estado de las escuelas y el origen de su propiedad, los problemas previsionales en relación a las cajas en las que debían continuar realizando sus aportes; los conceptos laborales empleados para obtener la equiparación salarial del personal; todo ello pasó a

ser resorte de las decisiones jurisdiccionales, generando innumerables avatares en el manejo de la cosa administrativa, y no como podría esperarse, de una discusión federal previa.

### VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA. *s.f. Ley Provincial de Ratificación del Convenio de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a la Provincia de Córdoba 8253.*

\_\_\_\_\_. 1992. Ley de Transferencia de Escuelas Nacionales 24.049. Córdoba. Julio. Mimeo.

\_\_\_\_\_. CÁMARA DE DIPUTADOS. 1993. Diario de Sesiones. Tomo IV. Editado por la Secretaría Técnica Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Córdoba.

\_\_\_\_\_-CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, PRO-SECRETARÍA LEGISLATIVA. 1993. Expediente N° 0036/E/92-Boletín N° 39. Ley Provincial 8253. Sancionada el 11 de diciembre de 1992 y promulgada el 4 de enero de 1993.

\_\_\_\_\_-CÁMARA DE SENADORES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. 1992. Diario de Sesiones 1992. Córdoba.

\_\_\_\_\_-CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. 1991. Servicios educativos nacionales en las provincias. Información básica sobre aspectos financieros y edilicios. (Serie Estado y Administración).

\_\_\_\_\_. Apuntes sobre la reforma del Estado. (Documentos sobre la Reforma).

\_\_\_\_\_. Gobierno de Córdoba, Ministerio de Educación y Cultura. *s.f.* Informe de Educación.

ASOCIACIÓN MUTUALISTA DEL DOCENTE DE CÓRDOBA. 1991. La transferencia de escuelas nacionales a las provincias. Un problema estructural de la política educativa. En *Proyección de Mutualismo y Magisterio*. Año IX, (27). Córdoba. Octubre-diciembre.

BRAVO, H. F. 1994. La descentralización educacional. Sobre la transferencia de establecimientos. Biblioteca Política Argentina 452. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

CERNOTTO, D.; GIMÉNEZ, M. 1996. La Provincia de Córdoba y las relaciones con la Nación a partir de los Pactos Fiscales. ¿Un caso de lesión al principio de equidad y a la autonomía financiera?. Documento de Trabajo 1. Córdoba, FUNDEL.

CETRÁNGOLO, O.; JIMÉNEZ, J. P. 1996. El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Segunda parte: desde la Ley 23.548 hasta la actualidad. Buenos Aires, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (Estudio 10).

COCORDA, E. 1998. La descentralización educativa en Argentina: política nacional y oposición jurisdiccional. El caso de la Provincia de Córdoba entre 1989 y 1992. Informe Final. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades, Escuela de Ciencias de la Educación.

\_\_\_\_\_. Itinerario de una decisión. Oposición provincial a la descentralización educativa. El diseño de una investigación. Ponencia presentada al III Congreso Latinoamericano de Administración de la Educación. São Paulo, Universidad Estadual de Campinas.

\_\_\_\_\_. Los procesos de descentralización educativa en Argentina: historia y realidades actuales. Presentación al X Encuentro de Investigación Educativa: Aportes de la Investigación a la Transformación Educativa. Córdoba, REDUC-Universidad Católica de Córdoba. Octubre.

DI GROPELLO, E.; COMINETTI, R. (comp.) 1998. La descentralización de la educación y la salud. Un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. Santiago de Chile, CEPAL.

- DOMENICONI, H. 1996. La reforma del Estado en Argentina. Ponencia presentada al I Congreso Interamericano del CLAD. Río de Janeiro.
- GRAHOVAC, W. 1997. Entrevista personal. Córdoba, 15 de diciembre.
- KISILEVSKY, M. 1998. Federalismo y educación. Un espacio histórico de pugnas distributivas. Tesis de Maestría en Educación y Sociedad. Buenos Aires, FLACSO-Argentina.
- LERNER, E. 1992. Cambios recientes en la relación fiscal Nación-Provincias. Presentación al IX Congreso de Administración Pública UBA-INAP. Mendoza.
- MALPICA FAUSTOR, C. N. 1994. Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina. UNESCO, París. (Informe de investigación, IPE 102).
- MORDUCHOWICZ, A. 1996. El financiamiento educativo argentino en un contexto de restricción de recursos. Programa Estudio de Costos del Sistema Educativo del Ministerio de Cultura y Educación. Buenos Aires.
- NUÑEZ MIÑANA, H. 1972. Indicadores de desarrollo regional en la República Argentina: Resultados preliminares. s.l., Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas. (Documento Interno 10).
- PEYRANO, G. 1992. Artículos varios publicados en el diario *La Voz del Interior*. Córdoba.
- PLOMÉ, A. V. 1998. La descentralización educativa en Argentina. El caso de la Provincia de Santa Fe (1992-1995). Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Ciudad de México, FLACSO-México.
- RIVAS, G. 1996. La descentralización. Buscando una salida al laberinto analítico. Presentación a Jornadas Internacionales. Estado y Sociedad. Las nuevas reglas de juego. Buenos Aires, CEA-UBA.
- SÁNCHEZ, C. ET AL. 1987. Descentralización, federalización y financiamiento del sistema educativo. Buenos Aires, PNUD. Noviembre. (Proyecto PNUD Arg/87/012. Informe Final)
- SENÉN GONZÁLEZ, S. 1994. El caso argentino. En C. Malpica Faustor. Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina. París, UNESCO. (Informe de Investigación IPE 102).
- \_\_\_\_\_; Kisilevsky, M. 1993. De la nación a las provincias: el tránsito hacia la descentralización educativa. En Revista Argentina de Educación, Año XI, (20). Octubre.
- SOBRINO, M. 1997. Entrevista personal. Villa María. 22 de diciembre.
- UNIÓN DE EDUCADORES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. 1991. Transferencia de Escuelas Nacionales. Córdoba, CTERA-UEPC-CGT, Edición Especial La Tiza. Octubre. (Documentos para la discusión).

## Comentarios a la Ponencia

# “La Descentralización Educativa en Argentina: un Aprendizaje Difícil. El Caso de la Provincia de Córdoba entre 1989 y 1992” de Esteban Cocorda

PAULO HIDALGO\*

Se podría afirmar que, en períodos históricos cruciales, América Latina ha estado en permanente reforma en el plano educativo -aunque no sólo-. Al menos en Chile, se habla de una suerte de reforma de la educación desde hace ya muchos años, como los movimientos estudiantiles de las décadas de los veinte y treinta que, producto de la crisis, pugnaban por una educación más universal y menos elitista; luego, los cambios y el estatuto que asumió la educación pública lograda con los estados populistas históricos. Después, todo el ciclo de reformas vinculado a la educación superior que se gatilla en los 60 (“universidad para todos”). Se trataba de lograr una apertura de la universidad a la sociedad.

Tales ejemplos muestran que, al parecer, no existe una definición o comprensión unívoca de lo que el concepto de Reforma de la Educación significa. De hecho, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, por Reforma se puede entender:

- “Acción y efecto de reformar o reformarse”.
- “Lo que se propone, proyecta o ejecuta como innovación o mejora en alguna cosa”.

En efecto, en torno a lo que se denomina Reforma de la Educación se encuentran diversos significados, como los que, sin pretensiones de exhaustividad, se mencionan a continuación:

- i. Reforma a la educación puede entenderse como una política global, destinada a mejorar la situación de la educación, dotándola de mejores condiciones materiales en general. Por ejemplo, el plan de reforzamiento a las 900 escuelas más deprivadas en Chile.
- ii. Reforma a la educación puede entenderse como el logro de una mejoría sustantiva al personal docente en sus condiciones de trabajo y en sus remuneraciones.
- iii. Reforma a la educación puede referirse a una actualización exclusivamente curricular de los planes y programas de estudio.
- iv. Reforma a la educación puede también significar centrar los cambios casi exclusivamente en las cuestiones de gestión. Se parte de un diagnóstico que existen falencias importantes y habría que administrar el sistema de mejor manera. Se trataría de una adecuación sistémica.
- v. Reforma la educación también puede significar un ajuste con ciertos grados de severidad del financiamiento global del sistema educativo. La eficacia y la eficiencia pueden a menudo estar ligadas a recortes presupuestarios considerables.

---

\* Asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile.

- vi. Por último, reforma a la educación puede significar básicamente un intento de diversos actores ligados al sistema por ampliar substantivamente sus grados de participación en la toma de decisiones. Aquí reforma es casi sinónimo de democratización.

En realidad, tal parece que todas estos significados de Reforma Educativa son aceptados en América Latina, en algunos casos de manera simultánea y en otros con énfasis en algunos de los sentidos señalados. En todo caso, sí es claro que los diversos actores involucrados tienen visiones distintas o matizadas de lo entienden por Reforma Educativa.

Autonomía, descentralización, eficiencia, medición de rendimientos, cambio curricular, participación, perfeccionamiento docente, cambios en el aula, nuevos estilos pedagógicos, etc., señalan un arco de desafíos asimilados de manera muy variada por todos los actores envueltos en el sistema y de allí se desatan conflictos de intereses, resistencias al cambio, actitudes defensivas o más proactivas y protagónicas.

Para entender estos procesos, es preciso comprender cuál es la racionalidad o, si se quiere, la estructura cognitiva básica de los principales actores envueltos en procesos de reforma. Sólo a partir de esa comprensión se pueden pensar diseños políticos -de políticas públicas- susceptibles de encaminar con algún grado de éxito a la reforma educativa en marcha en América Latina. Esas estructuras cognitivas son, básicamente, las siguientes:

- i. Los Técnicos o la Tecnoburocracia. Por esencia, están convencidos de que los cambios necesarios y tienen como *alfa* y *omega* llevarlos a cabo con cierta celeridad. Si bien pueden haber estratos de ellos más incrementalistas y otros más de *shock*, el principio que los inspira es de racionalidad instrumental.
- ii. Los administradores históricos del sistema educativo (la burocracia pública histórica). Aquí se desplegarán conductas defensivas del *modus operandi* histórico y la defensa corporativa de sus intereses y prerrogativas. El respeto a los procedimientos y a la toma de decisiones vinculada a normas preestablecidas parece ser el patrón de este estamento.
- iii. El estamento político. Ellos pueden oscilar en mantener el sistema sin mayores cambios o impelidos por las circunstancias de introducir reformas que afecten intereses sociales. Serán, por definición, gradualistas, de tal modo de no socavar sus bases de legitimidad popular de manera irremediable.
- iv. El Estado. Por definición, es la arena clásica para elaborar agendas públicas y diseñar y poner en práctica reformas sociales. La variable clave, para ser un efectivo agente de cambio, es su capacidad de autonomía, integrando a todos los actores fundamentales de una determinada política.
- v. El Colegio de profesores o Magisterio. Tendrá una actitud de cooperación y de participación muy ligada a la defensa de sus puestos de trabajo y estabilidad en el empleo. De igual modo tiene una modalidad de trabajo sedimentada durante muchas décadas que hace que tengan una relación a lo menos ambivalente con respecto a las reformas educativas que cambien sus hábitos. Detrás de esto predomina una cierta matriz socio-cultural, que describe una manera de entender la profesión docente y su ligazón con el Estado.

## ARCO DE POLÍTICAS Y ESPACIOS DE NEGOCIACIÓN DE LA REFORMA

En el sector educativo, el sentido global de la Reforma radica en lograr de manera gradual un servicio participativo, democrático, eficiente, dinámico, ágil y productivo, en el sentido de que, con los recursos

disponibles -siempre relativamente escasos-, presten un servicio digno y equitativo a la ciudadanía en particular a aquellos sectores de menos recursos.

**Entonces, ¿cuál es el abanico de políticas concretas que se deberían llevar a cabo en el ámbito educativo para que éste sea efectivamente moderno?. Se pueden discernir las siguientes:**

### *La Flexibilidad de las Plantas Laborales*

Este es un tema ampliamente debatido en los últimos años y representa una política que se ha aplicado en los más variados mercados laborales, concitando reacciones de los más diversos sectores sociales. El núcleo de esta política es introducir mecanismos de competitividad y desempeño en un encuadre laboral típicamente corporativo. En este esquema, el puesto de trabajo es rígido, es decir, inamovible y la acumulación de antigüedad en el empleo es en la práctica la única manera de acceder a peldaños más altos de la escala y, por ende, a mejorar las remuneraciones. La base de esta organización del trabajo que conspira contra toda estímulo y motivación por desempeñar un trabajo de mayor rendimiento es que la corporativización supone un desenvolvimiento rutinario y mecánico en donde, de existir bajos salarios, - como sucede en educación-, el funcionario tiende a perder la propia autoestima y finalmente a hacer "lo menos posible".

### *Incentivos Meritocráticos*

La contracara de la inamovilidad laboral y la única manera de modificar el esquema corporativo es introducir todo un conjunto de mecanismos -pactados y graduales- que premien el buen desempeño y el rendimiento. Puede haber estímulos tanto colectivos como individuales, traducibles en aportes monetarios, reconocimientos simbólicos o en movilidad dentro del escalafón o carrera. Los factores que permiten medir el rendimiento no son fáciles de construir, por lo cual se requiere elaborar muy cuidadosamente indicadores cuantitativos y cualitativos.

### *Retiros Voluntarios*

Esta dimensión alude a un aspecto consustancial a una política de reforma de un sector laboral: la promoción más antigua será la más refractaria a los cambios por la razón de que ya están habituados a trabajar de una determinada manera, tal que les resulta dificultoso cambiar las rutinas laborales establecidas por largos años. Así, se requiere un cierto "tiraje de la chimenea" de las históricas cohortes laborales, de tal suerte que dejen espacio a las nuevas promociones, que resultan mucho más dúctiles a los cambios y a aceptar sin mayor problema los nuevos arreglos laborales. Aunque esto, por cierto, tiene matices importantes, puesto que puede haber un rico intercambio de experiencias y conocimiento entre antiguas y nuevas promociones que no hay que dejar de lado. De nuevo, en este acápite están presentes los incentivos susceptibles de ser erogados para que efectivamente las generaciones más antiguas puedan jubilar en condiciones dignas.

### *Gestión Descentralizada y Competente*

El tema de la administración de los servicios es un problema de largo arrastre en el sector público. Aquí se presenta el viejo debate que se ha traducido en una demanda de las entidades gremiales en referencia a que los administradores del sistema deberían ser personas ligadas profesionalmente al sector. Admitiendo que éste no es un tema de fácil resolución, dados los componentes técnicos peculiares del ámbito educativo, sí es plausible encarar una adecuada racionalización del sistema que logre separar adecuadamente la administración que al efecto cuente con personal especializado, de la prestación del servicio propiamente

tal. A menudo, en las instituciones que resultan viables encontramos una cierta contienda que se suscita entre los administradores y aquellos que laboran en ellas. Tal encuentro de racionalidades describe una tensión inevitable y hace que finalmente siempre prime en lo fundamental la razón administrativa que se traduce en una gestión de recursos eficaz.

### *Negociaciones Múltiples*

El sindicalismo clásico y las formas de representación corporativa siempre se han presentado como un interlocutor único y granítico. En definitiva, la fuerza de los trabajadores ha estado históricamente centrada en la unidad. Sin vulnerar este viejo principio, es perfectamente posible pensar en adelante que los grandes representantes gremiales o sectoriales fijen un cierto marco de acción negociador, pero que paulatinamente se vaya a lo que se pudiera denominar negociaciones parciales o múltiples. Conforme se complejiza la mano de obra por sus crecientes cuotas de calificación y de acuerdo a esquemas laborales mucho más funcionales, es posible pensar en que se establecerán acuerdos discretos con segmentos circunscritos de trabajadores.

### *Participación de Todos los Sectores Involucrados en el Sistema*

Este aspecto apunta a los grados de injerencia y/o influencia en la toma de decisiones de los diversos actores envueltos en determinados sectores de actividad. En este plano, modernización es también buscar al nivel más micro cuotas de participación comunitaria que involucra desde los núcleos familiares, la escuela, los profesores, la interacción maestro-alumno, hasta las instancias laborales de los servicios y entidades municipales y regionales.

### *La dignificación del Sector Público*

Ninguna medida de racionalización y/o modernización resulta eficaz si no se plantea de manera simultánea que las modificaciones que se introducen están encaminadas a otorgarle un rango respetable a la actividad pública, puesto que está al servicio de la ciudadanía. Aquí hay dimensiones simbólicas y culturales envueltas que son de importancia. Siempre será percibido con sospecha cualquier intento de racionalización si no se cuenta con un claro y consistente diseño que supone una adecuada interlocución con los actores principales y un reconocimiento del otro. Una reforma que por definición redistribuye recursos -de poder, simbólicos, culturales, de prestigio, etc.- supone, como condición *sine que non*, la existencia de un diálogo razonado con los actores relevantes, máxime si ella se efectúa en una sociedad democrática. Sin duda, puede que este camino sea más laborioso y a ratos agotador, que tropiece con el bloqueo y la incomunicación, pero es la única vía para lograr los mejores resultados.

### *La Aproximación Sistémica de la Modernización*

La interrelación de los diversos subsistemas de un determinado sector y las formas de comunicación desde el aparato central hasta la unidad más pequeña -por ejemplo, el flujo que va desde el Ministerio de Educación hasta la más modesta escuela- también requiere de una elaboración particular. De este modo, se vinculan dos procesos que deben ir acompasados en cualquier intento de reforma, es decir, la generación de una cultura de la modernización en los propios actores más directos y un proceso de reforma o adecuación estructural que no se agota en la pura gestión sino que supone plantearse un *blue-print* o mapa que ordena y jerarquiza las diversas instancias y servicios que contiene el sistema mayor. Un ejemplo elemental referido al caso chileno: la gestión de educación de parte de cada municipio a lo largo del país resulta engorrosa y resultaría recomendable el diseño de un pequeño aparato de gestión regional que descargue a los municipios de mucha labor, lo cual supone, por cierto, una amplificación innecesaria de personal burocrático.

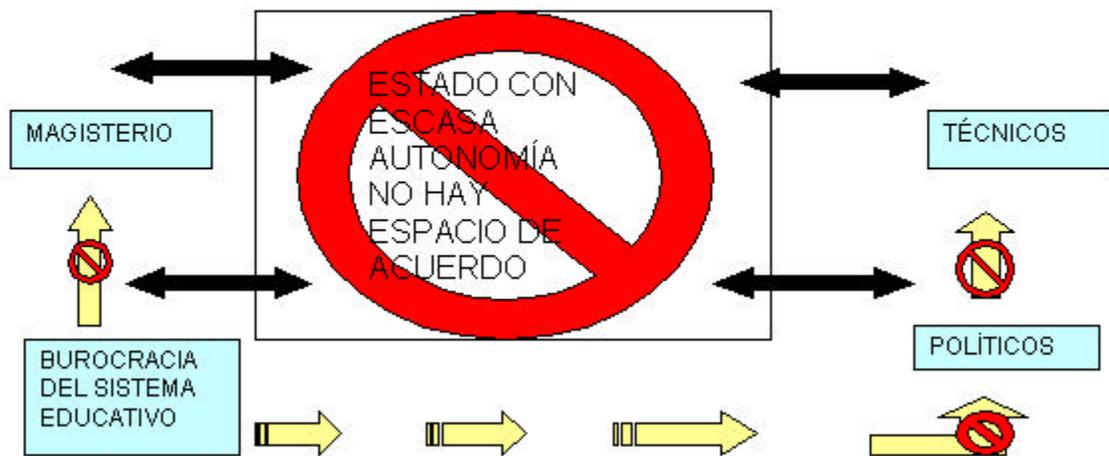
Como se ve, un proceso de reforma supone desplegar un abanico de políticas de todo orden, para plasmarlas en diseños específicos a la naturaleza de cada sector. Hay dimensiones técnicas, políticas, económicas, culturales e incluso afectivas envueltas.

*Anexo*

*Escenarios descriptivos del comportamiento*

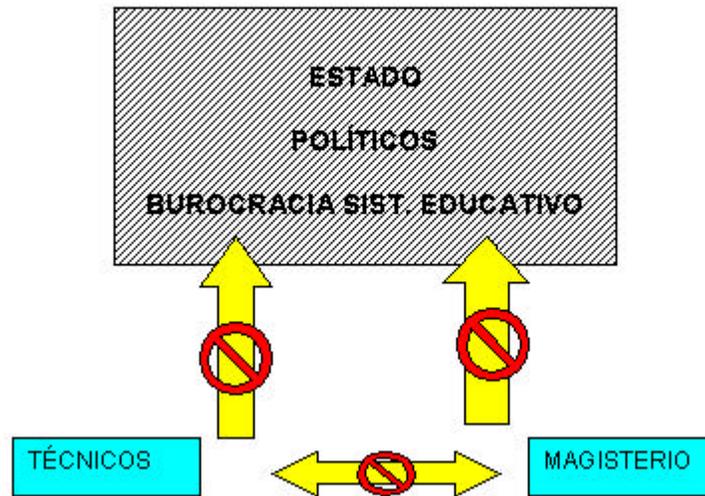
*de diversos actores involucrados en las reformas de la Educación*

**ESCENARIO 1: BLOQUEO DEL ESPACIO DE NEGOCIACION**

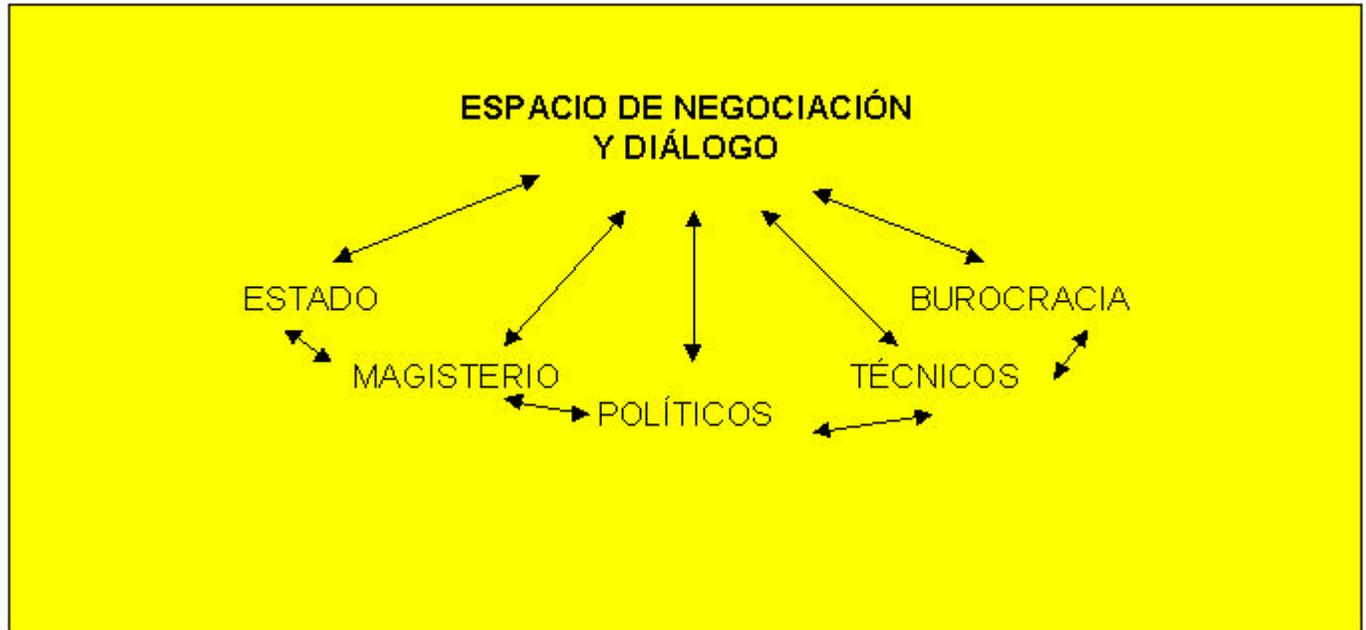


**ESCENARIO 2:**

DISPONIBILIDAD ESTATAL, PERO ALGUNOS ACTORES CLAVES SIN PROPENSIÓN A PACTAR



### ESCENARIO 3: NEGOCIACIÓN GRADUAL Y EXITOSA DE LA REFORMA



# ESCENARIO, CONFLICTOS Y PROCESO DE CAMBIO EDUCATIVO EN EL CASO DEL ECUADOR

CARLOS CRESPO\*

## INTRODUCCIÓN

El Ecuador atraviesa por una aguda crisis económica, social y política cuyo mayor impacto está sufriendo la población más vulnerable y, de manera particular, la niñez y adolescencia. Un profundo desequilibrio social de muy larga historia se manifiesta en elevados índices de pobreza, inequidad social, desnutrición, desempleo y bajos ingresos. El porcentaje de la población en situación de pobreza aumentó del 31,8% en 1995 al 37,9% en 1998 y al 43,8% en 1999. El desempleo abierto pasó del 8,5% de la PEA en mayo 1998 al 15,6% en mayo de 1999, mientras, el gasto social en educación, salud y bienestar social cayó en un 8% en términos reales entre 1998 y 1999.

Los efectos dramáticos de la crisis, la persistencia de las disparidades sociales y la discriminación étnica nos colocan ante un escenario más complejo al momento de hacer el balance de los esfuerzos realizados por el país para mejorar la calidad de la educación básica, dado el contexto de dispersión y escasa sostenibilidad de las “innovaciones” educativas probadas durante la década, la desarticulación creciente experimentada por el viejo sistema educativo y el escaso nivel de concertación alcanzado entre los actores de la educación.

Hoy más que nunca se hace urgente aprender de los equívocos, extraer lecciones sobre la construcción de las vías probadas para construir los cambios, y velar por el uso eficaz de los recursos de préstamo integrándolos con las potencialidades humanas que dispone el país. Urge una autocrítica profunda del Estado persistentemente centralista e ineficiente, del gremio aferrado a un control político con absoluta incapacidad de diálogo y, finalmente, de los bancos por la “implantación” de sus proyectos con estrategias no concertadas.

## El Escenario: Realizaciones, Condicionamientos y Conflictos

### *Vías Probadas para Generar el Cambio Educativo*

El Ecuador reconoció la necesidad de priorizar la atención al mejoramiento de la calidad de la educación básica al concluir la “década perdida” de los 80, en un momento extremadamente crítico en que el crecimiento económico del país fue casi cero, la participación del sector agrícola en la producción y el empleo se redujo marcadamente, la pobreza y los problemas de distribución del ingreso persistieron y, en el ámbito social, la inversión comenzó una fase de descenso más pronunciado<sup>70</sup>.

---

\* UNICEF Ecuador.

<sup>70</sup> La participación del gasto en educación dentro del Presupuesto General del Estado, que había alcanzado 30,64% en 1980, decreció al 14,89% en 1995, equivalente al 2,95% del PIB. Esta reducción de los gastos reales en educación coincidió con el aumento de las tasas de matrícula escolar (UNICEF, 1998).

Bajo la influencia de las políticas internacionales en boga, una elite técnica del gobierno social demócrata en el poder colocó, a inicios de la década, a la educación básica como prioridad de la agenda educativa del país y definió como estrategia nacional el mejoramiento de la calidad.

Se reconoció entonces que, si bien el país había logrado importantes niveles de acceso a la escuela primaria, resultaban muy alarmantes los indicadores de eficiencia y calidad de la oferta educativa, sobre todo en las zonas rurales y en zonas urbanas de bajos ingresos. Los elevados índices de repetición y deserción escolar mostraban que no más de la mitad de los niños de las zonas pobres llegaban a completar su escuela.

En este contexto, desde finales de la década anterior, dos vías principales han sido promovidas y transitadas por el país para alcanzar un cambio en la educación básica: la desconcentración educativa mediante la implementación de un sistema descentralizado de gestión escolar: las redes escolares, y la elaboración de principios, planes y programas para un nuevo currículo sustentado en el desarrollo de destrezas y valores.

Estas dos dimensiones de la construcción del cambio educativo, sin embargo, han operado más bien de manera paralela antes que integrada, con agendas, mecanismos y operadores diversos, sin lograr articularse dentro de una dinámica que produzca resultados sinérgicos de reforma integral del sistema educativo. Veamos cada una de éstas y sus implicaciones.

#### *La Organización de Redes Educativas*

Con préstamos internacionales, el sistema educativo ha impulsado la aplicación de una estrategia de redes educativas en sectores rurales y urbano marginales, con la intención de consolidar estructuras locales que faciliten la implementación de estrategias de mejoramiento de la calidad de la educación básica.

El proceso de desconcentración iniciado en esta década, mediante la modalidad de redes escolares, provino de la prioridad dada por las políticas de los bancos a los aspectos financieros y administrativos de la Reforma Educativa. Hubo un llamado urgente a todos los países a reformar la administración de la educación. Las propuestas de transformación educativa adoptadas por los países latinoamericanos, a inicios de la presente década, vincularon mejoramiento de la calidad con descentralización y gestión institucional responsable.

La apuesta por la descentralización educativa, vía modalidad de redes educativas, procuraba afectar a la eficiencia en la "gestión" del sistema educativo, considerándola factor clave en el mejoramiento de la calidad de la educación. Este postulado se lo argumentó del siguiente modo:

"Una buena gestión, tanto a nivel central como a nivel regional y local influye positivamente en la eficiencia con la que se ejercitan las políticas y por tanto en sus posibilidades de continuar recibiendo el apoyo social, lo que por supuesto, impacta favorablemente en la calidad educativa. Sobre todo se debe cuidar la gestión e nivel institucional o de centro educativo, que depende, fundamentalmente del director de la escuela" (Araujo, 1995).

La calidad de la educación básica fue identificada con un modelo descentralizado de gestión administrativa y pedagógica: la red escolar. En este marco, los proyectos de calidad pusieron énfasis, sin embargo, en insumos como infraestructura y desarrollo administrativo de los "centros matrices" de estas redes locales descentralizadas. Tanto la dimensión del cambio pedagógico como la del fortalecimiento de la red de escuelas asociadas tuvieron mayor debilidad. La Evaluación del proyecto de redes escolares rurales PROMECEB (CIMA Consultores, CIDE, 1998) mostró la ausencia de implementación articulada de una propuesta pedagógica; los directores de redes confirmaron el bajo aprovechamiento de recursos de aprendizaje, de rincones de lectura, de equipamiento pedagógico y ausencia de las demandas al respecto. La preocupación principal de los directores se orientó hacia el mejoramiento de la administración del programa.

Aún estamos a medio camino de lograr una articulación sostenible entre gestión descentralizada e innovaciones pedagógicas. La apuesta por constituir a los espacios de descentralización educativa -las redes escolares- en lugares avanzados de mejoramiento de la calidad educativa, condujeron a constituirlos en espacios privilegiados de aplicación de innovaciones educativas o de aplicación de la Reforma Curricular. La convivencia descentralización-reforma operó mediante mecanismos en los que entraron en convivencia conflictiva agentes y procedimientos del sistema tradicional con las nuevas estructuras descentralizadas o acudiendo a ONGs como nuevos agentes operadores.

El discurso amplio de los proyectos no contó con una operacionalización de la estrategia que asegurara la concreción efectiva del modelo descentralizado. Los conflictos, resistencias y dificultades empezaron con los actores locales y funcionarios del sistema educativo en el momento de empezar a construir los mecanismos

para implementar las redes. El país no contaba con experiencias significativas que orientaran la operacionalización eficiente de esta nueva estrategia descentralizada de mejoramiento.

### *La Reforma Curricular*

Es la otra vía transitada por el país para alcanzar el mejoramiento de la calidad mediante la elaboración de principios, planes y programas del currículo y la validación a escala de metodologías y modelos de innovación pedagógica para el aula.

La elaboración de una nueva propuesta curricular pasó por dos intentos fallidos hasta lograr en 1996 una tercera formulación consensuada, con representación social, la misma que se encuentra vigente en la actualidad. En consecuencia, el país cuenta con nuevos lineamientos y orientaciones en materia de educación básica.

Su discusión y formulación se realizó con más cercanía a los actores del sistema educativo, habiéndose logrado probar un nuevo mecanismo descentralizado de capacitación mediante redes provinciales que operaron su transferencia inicial a los docentes.

Sin embargo, el país no logró asegurar la continuidad de la fase inicial de transferencia, pues no se la ha acompañado con asistencia técnica y material de apoyo en aula que permita a los docentes la asimilación efectiva del nuevo enfoque de “destrezas” y su aplicación efectiva en el aula. Los críticos resultados de la medición de logros de aprendizaje de la prueba nacional APRENDO nos llevan a concluir que no se ha logrado incidir significativamente en el producto fundamental esperado de la Reforma Educativa. Diversas evaluaciones sobre los esfuerzos de los proyectos de redes escolares han mostrado que éstos terminaron priorizando los aspectos de infraestructura en desmedro de las dimensiones directamente orientadas a incidir en el mejoramiento de las prácticas pedagógicas y de los aprendizajes.

En el marco de la dinámica de aplicación de la Reforma Curricular, hay que destacar la generación de innovaciones pedagógicas que contribuyeron para diseminar el enfoque de la calidad de la educación como un acto que se realiza en el aula afectando las condiciones que inciden en el mejoramiento de los aprendizajes de los niños en situación de pobreza.

UNICEF realizó -sobre todo en la segunda mitad de la década- una importante “inversión pedagógica” en el diseño y validación de propuestas metodológicas que demostraron alta efectividad, mediante la articulación de tres componentes: un sistema de capacitación en servicio para docentes (que incluye guías de apoyo para el aula), recursos de aprendizajes para ser usados por niñas y niños en el aula y seguimiento pedagógico en el aula (Crespo, 1997). Estas propuestas fueron transferidas al conjunto del sistema educativo, en particular a escuelas participantes de los proyectos de redes educativas.

Se debe mencionar, sin embargo, dos límites críticos en este ejercicio:

- La debilidad del sistema educativo para asimilar e integrar las innovaciones como componentes permanentes de la estructura curricular nacional. Esta afirmación se puede extender al caso de las propias redes escolares o a instrumentos nacionales, como el de medición de logros que acabamos de mencionar.
- Los límites de la reproducción en escala, puesto que el pilotaje y validación positiva de algunas innovaciones pedagógicas en el nivel local, mostraron dificultades de aplicación en el nivel masivo. Aún está pendiente la evaluación de los aprendizajes y resultados efectivamente alcanzados por el país, en lo que se refiere a transferencia y apropiación local de innovaciones pedagógicas.

## CONDICIONANTES IMPUESTAS A LOS CAMBIOS Y DINÁMICAS EN CONFLICTO

Aunque nuestro trabajo no se centra en el análisis de la incidencia de los factores del contexto en el cambio educativo, sino en los del proceso interno de su gestión, es indispensable destacar, como un marco de referencia básico, ciertos factores que han cumplido un rol determinante en la configuración conflictiva del cambio educativo en el Ecuador.

En primer lugar, la discontinuidad de autoridades y la carencia de programas nacionales estratégicos, han impedido la consolidación de “políticas de Estado” en educación. La dinámica económica y política del país no favoreció la consolidación de políticas sociales públicas y, por efecto, la gestación de los consensos nacionales básicos que propicien un marco de reformas necesarias que acompañen y sostengan la estrategia de mejoramiento de la calidad formulada por el país como prioridad de la década. Inmerso en procesos de estabilización y ajuste estructural, el Estado se encontraba en la búsqueda de un nuevo modelo de gestión, afectado en su construcción democrática por la confrontación entre modelos populistas y autoritarios heredados de la tradición oligárquica agro-exportadora.

Otro factor que ha debilitado el proceso de cambio educativo ha sido la falta de reformas legales y medidas administrativas complementarias que acompañen y sostengan las innovaciones introducidas por los proyectos de mejoramiento de la calidad, tanto para asegurar la sostenibilidad de sus nuevas instancias administrativas descentralizadas, como para articular la nueva organización de la educación básica de diez años. Ha sido incipiente y confusa la transición del antiguo sistema de “escuela primaria” de seis grados al modelo de “educación básica” de diez años; no se ha logrado concretar hasta el momento una reforma legal, administrativa y curricular que permita alcanzar una integración gradual y efectiva de los dos niveles. Dentro de la nueva modalidad descentralizada, las redes educativas tuvieron que aprender sobre la marcha a montar, administrar y ofertar diez años de educación básica.

Por su parte, el gremio de los maestros ha logrado controlar la dinámica social relativa a la demanda por la educación, sujetándola a sus justas exigencias salariales. Como efecto, se ha reducido el diálogo por la educación al polo gremio-Gobierno (Ministerio); los demás actores sociales aún participan marginalmente, con escasa capacidad de incidencia. Reformas sustanciales no fueron tocadas, siguieron preservadas por parte del gremio, sin afectarse sustancialmente como la racionalización de recursos, la profesionalización de los maestros, la rendición de cuentas, la participación y el control comunitario.

Las políticas de ajuste y los efectos de la crisis afectaron drásticamente, durante la década, el gasto en educación y, en general, en los servicios sociales básicos. Como efecto, se ha acrecentado la desvalorización social respecto a la oferta de la educación fiscal, sin que la sociedad conozca ni el Estado explique las verdaderas raíces del debilitamiento de la calidad del servicio. La CEPAL había destacado ya con mucha anterioridad que la excesiva centralización del sistema educativo y la inadecuada asignación de recursos públicos en el sector son dos de los principales problemas de los sistemas educativos en la región.

### ESFUERZOS DE CONCERTACIÓN Y DESAFÍOS

La tarea de construcción de consensos sociales para establecer y poner en marcha políticas educativas ha sido una tarea compleja y difícil. Se pueden destacar durante la década, tres hitos claves de participación y consenso en este proceso:

- Dos Consultas Nacionales de Educación (1992 y 1996).
- El proceso de formulación y discusión de la Reforma Curricular consensuada (1996).
- La formulación de acuerdos básicos para la Constitución (1998).

Las Consultas Nacionales han constituido una novedosa modalidad de diálogo con representación gremial e institucional de alcance nacional. Han contribuido a promover el debate nacional, constituyéndose en un importante referente para la generación de una cultura del consenso y de diálogo nacional. Aportaron a la definición y dimensionamiento de una política de mejoramiento de la calidad de la educación básica como prioridad de la acción del Estado. Una de las lecciones (Rivera, 1998) más importantes de estas experiencias es haber demostrado que es posible concertar entre los actores de la gestión educativa y que hay acuerdos estratégicos que puedan adquirir continuidad en el proceso de construcción de políticas públicas. Se aprendió, a la vez, la complejidad de la interlocución con los no educadores y se constató la conciencia vaga del derecho y de la responsabilidad social existente tanto entre el sector educativo como en la sociedad.

Sus críticos han señalado que las Consultas han constituido declaraciones, marcos de referencia, sin llegar a transformarse en estrategias que prioricen recursos y comprometan efectivamente la acción del Estado y la sociedad civil; esto es, un marco referencial, pero sin traducción operativa y práctica que comprometa a sus actores: "... las principales propuestas formuladas por las consultas nacionales en cuanto a educación y trabajo, descentralización, calidad, necesidades básicas, de aprendizaje y acuerdo nacional para la transformación educativa, no han pasado de ser un conjunto de declaraciones "líricas" que, muy escasamente se lograron aplicar" (Paladines, 1999).

Otro hito importante de diálogo educativo nacional, además de la Reforma Curricular ya citada, fue el intercambio generado entre el gremio, ONGs, Universidades, Iglesia y otros actores para incorporar compromisos básicos en la nueva Constitución de 1998 respecto a descentralización, mejoramiento de la calidad de la educación con resultados, rendición de cuentas, participación de la comunidad, educación intercultural bilingüe, prioridad de la inversión pública en educación.

Los mandatos de la nueva constitución en materia educativa requieren de una amplia reforma legal, institucional y presupuestaria que sustente una nueva concepción para la política de Estado, particularmente en lo referido al deber de respetar y hacer respetar los derechos ciudadanos ratificados en la Constitución, de garantizar que las normas y regulaciones que se adopten sobre educación se formulen con el concurso de instituciones del Estado, la sociedad y la familia, y de establecer mecanismos para que el sistema educativo rinda cuentas periódicamente a la sociedad.

En la última década, el país ha propuesto reformas e iniciado esfuerzos para modernizar el Estado. En educación, sin embargo, éstos aún son escasamente visibles y eficaces. Un sistema legal rígido que concentra el poder y la decisión en el nivel central, resta eficiencia al funcionamiento de la educación, impide la provisión equitativa de recursos, la generación de innovaciones y la adaptación a las realidades locales. La normatividad existente carece de mecanismos para hacer efectivo el nuevo principio constitucional de rendición de cuentas por parte de maestros y autoridades educativas. Desconcentración administrativa y descentralización son dos procesos que se requiere dinamizar profundizar urgentemente, asegurando el apoyo técnico y financiero del gobierno central para mejorar la calidad y reducir la desigualdad y las inequidades de las regiones escolares más pobres.

En relación al tema de los derechos, cabe resaltar que como resultado de un amplio proceso de difusión, reflexión, consensos y demanda social vivido durante la década, la Constitución de 1998 estableció una nueva condición social y jurídica para los niños, niñas y adolescentes al incorporarlos como "ciudadanos", personas, actores, sujetos de la convivencia social, partícipes del Estado social de derecho (UNICEF, 1997).

## **APRENDIZAJES DESDE LA PRÁCTICA**

### **Sobre la Construcción de Vías para el Cambio Educativo**

*Distancia entre Condiciones y Propuestas*

Las dificultades para la construcción del cambio educativo en el país no han residido en el nivel del discurso, ni de la estrategia, sino en la distancia de éstos con las posibilidades de gestión efectiva por parte de la estructura institucional, y de las limitadas capacidades de los actores locales para su operacionalización efectiva en el corto plazo. Las metas formuladas por los proyectos de mejoramiento de la calidad superaron la capacidad de gestión institucional del sistema educativo vigente, para liderar el proceso de cambios, debido al deficiente nivel de desarrollo de los recursos técnicos de nivel central y provincial en administración y liderazgo pedagógico, así como por el escaso desarrollo de la cultura de articulación de los actores locales para una gestión participativa de la educación.

Rosa María Torres (1997) ha recordado, al respecto, que “la validez y la calidad de una propuesta de reforma educativa radica no únicamente ni principalmente en el nivel técnico y la coherencia académica del planteamiento, sino en sus condiciones de receptividad y viabilidad, lo que incluye el conocimiento cabal de la realidad en la cual pretende insertarse, el reconocimiento de la complejidad y los tiempos del cambio, la empatía y la capacidad para entablar un diálogo productivo con la sociedad y con los educadores, en particular. Una propuesta, en fin, que es capaz de identificar los puntos de partida y de entrada, de definir una estrategia gradual de cambio, y de construir en la marcha las condiciones necesarias para dicho cambio”.

Con respecto a las exigencias de participación y gestión por parte de la familia y la comunidad, impuestas como condición de cambio por las estrategias formuladas en los proyectos de mejoramiento de la calidad, también ha ocurrido una idealización y un desfase con respecto a las particulares condiciones culturales de los diversos pueblos y culturas del país. La experiencia de descentralización en la región ha mostrado algunas lecciones relativas a los efectos contradictorios que dejan propuestas surgidas “desde arriba” y no como una “demanda” por mayor participación de parte de la comunidad organizada. Las medidas se han basado en el supuesto de un alto nivel de organización de la comunidad a la cual se le transfieren las responsabilidades de los servicios de educación, de salud y otros. Se ha dado por hecho un nivel de desarrollo y de articulación de los sistemas sociales, un actor ávido de cambios y con capacidad para articularse en la búsqueda de soluciones a sus necesidades. En la descentralización de los sistemas educativos se procedió como si los padres de familia hubiesen estado esperando la oportunidad para incidir en la gestión de las escuelas (Espínola, 1995). En el caso de los proyectos que han impulsado las redes escolares rurales, esta situación descrita se confirma.

#### *Parasistema “Eficiente” frente a Sistema “Obstructor”*

La naciente política gubernamental de mejoramiento de la calidad de la educación quedó anclada y supeditada en la práctica al ámbito de “proyectos”, operados y administrados fuera de la estructura institucional del Ministerio de Educación, bajo condiciones de operación impuestas por créditos internacionales. La experiencia muestra que estos proyectos han sido levantados a partir de un discurso crítico sobre el sistema –que manifiesta que sus instancias, actores y mecanismos son ineficientes, obsoletos y centralizados excesivamente–, el cual ha servido de base para la construcción de un “parasistema” desde el exterior del mismo (Sáenz, Peñaherrera, 1999). Hasta el momento, los resultados no son alentadores y muestran un cúmulo de procesos más bien conflictivos o paralelos entre las redes escolares en proceso de descentralización y los operadores aún vigentes del sistema tradicional (supervisores, por ejemplo).

El conflicto y el entrampamiento provinieron del modo de operación de las nuevas propuestas de gestión como las redes educativas autónomas que introdujeron los proyectos financiados con préstamos externos, siguieron

siendo marginales al operar como microsistemas paralelos al sistema, que continuó inalterado sustancialmente. La propuesta de gestión local (redes), tendió a inmovilizarse al operar dentro del viejo sistema sin contar con su alianza, ni emprender las reformas paralelas necesarias. La reciente propuesta de autonomía escolar se ha levantado igualmente sin aliados, encontrando en el gremio su más radical enemigo, el cual ha levantado la guerra bajo el lema de la "privatización de la educación".

### *Implantación o Construcción Participativa*

La promoción y adhesión que procuran los proyectos descentralizadores en los docentes o en las familias contrastan con su autoritarismo de origen, dado que se confeccionan entre elites técnicas muy reducidas sin pasar por procesos de discusión y consenso básico con sus potenciales actores. Iniciativas de cambio que siguen perteneciendo a pequeñas elites técnicas o políticas que transitoriamente se encuentran en el poder y asumen el manejo de proyectos. Aún no hemos logrado convertir la calidad en una prioridad social.

Por el modo cómo las reformas educativas vienen siendo planteadas -el esquema vertical clásico en el que unos diseñan y otros ejecutan- es dable anticipar que, como en el pasado, la distancia entre lo planeado y lo logrado por las nuevas propuesta de reforma se atribuirá a la falta de voluntad y a la incapacidad de los educadores, antes que a la incompetencia de quienes formularon la propuesta.

Quienes han tenido a cargo los diseños de nuevos proyectos no han mostrado un esfuerzo serio por integrar lo construido, avanzar sobre la acumulación generada en la experiencia, sumar actores, extraer lecciones. Más bien actúan ignorando iniciativas, desconociendo lo construido, excluyendo actores.

### *Exclusión de los Docentes y los Actores*

Un análisis crítico reciente sobre la situación de la educación, que sirve de base a la propuesta descentralizada (Sáenz, Peñaherrera, 1999), resalta el rol negativo y obstaculizador que ha cumplido el docente para el avance de la estrategia de mejoramiento de la calidad de la educación básica. Entre los factores que se destacan en el docente como causa de la "mala calidad": su bajo nivel de calificación; su formación que "trabaja en sentido contrario a la calidad", con características que le alejan de la posibilidad de generar respuestas efectivas e innovadoras; su inadecuada distribución, el monopolio sobre las unidades educativas; adicionalmente, se destaca la oposición del gremio al "cambio

educativo”, sobre todo en aspectos de toma de decisiones, nombramientos, elección de autoridades y sanciones.

Respecto a este énfasis negativo en la condición y aporte del docente al cambio educativo, se ha señalado recientemente que “en el contexto de las modernas políticas educativas, empeñadas en compatibilizar mejoría de la calidad de la enseñanza con reducción de costos, los educadores tienden a ser vistos cada vez más como un factor problemático y como un “insumo costoso”, situación que ha precipitado tendencias claras, ya no sólo hacia su desprofesionalización sino hacia su exclusión” (Torres, 1997).

En el caso del Ecuador, la pugna ha llegado a extremos entre docentes y la elite técnico-política, que impulsa el proceso de descentralización escolar, habiéndose generalizado una postura oficial que ha terminado por tratar a los docentes, directores de escuela, agentes locales como enemigos del cambio, “como parte de una realidad que hay que cambiar, más que como actores del cambio”. No se ha desarrollado una pedagogía de “transformación” del “actor-docente” integrado dentro de la dinámica de “transferencia-implementación” de las “innovaciones” pedagógicas.

Recomendaciones recientes, sin embargo, han destacado que ninguna política de gestión puede mejorar su calidad sin que haya la participación de maestros competentes y comprometidos con sus papeles y responsabilidades en lo que se refiere a aumentar el rendimiento de los alumnos (UNICEF, 1998). Para ello, más bien se recomienda generar con ellos mecanismos de presentación de cuentas, así como la capacitación de los recursos humanos.

## **LECCIONES SOBRE ALGUNOS FACTORES CLAVE PARA LA DESCENTRALIZACIÓN**

### **De la Experiencia Nacional**

Partimos de un presupuesto que no estuvo claro para muchos defensores de la descentralización: la situación de deterioro de la calidad no se resuelve automáticamente con la descentralización. Ésta no es en sí misma la solución de todos los problemas de la educación nacional. Se requiere aprender seriamente de las experiencias, leer atentamente

los procesos vividos y atender a factores claves para que la descentralización resulte exitosa; señalamos tres relacionados con la experiencia nacional:

- El peso favorable que juega la articulación de los actores locales en torno a una propuesta concreta y estratégica, que para ellos resulta de interés y que va mostrando resultados efectivos en sus prácticas pedagógicas o en su gestión institucional. Como se ha señalado en otro lugar, la descentralización no consiste sólo en transferir capacidades decisorias sino en desarrollar un sistema de articulaciones, de relaciones mutuas y de coordinación que permita la continuidad, el sostenimiento y el perfeccionamiento de los servicios educativos.
- El carácter formativo y las implicaciones políticas de los procesos de descentralización, la cual, para ser efectiva, requiere un plan bien concebido para una mejor redistribución de poder social. Y ese plan, en realidad, debiera ser una propuesta pedagógica colectiva de aprendizaje de la ciudadanía y la democracia. Por ello es que simples disposiciones administrativas de descentralización no serían suficientes para mejorar los resultados de la enseñanza y del aprendizaje, particularmente de los aspectos no académicos. La descentralización es una estrategia organizacional que tiene que ver con la concepción general de la administración del poder. Se trata, entonces, de superar la “implantación” de estrategias de escritorio no consensuadas, mediante el desarrollo una pedagogía de la autonomía y de la distribución (democrática) del poder, bajo el supuesto de que la adopción de medidas tiene que ser ya un acto participativo, para evitar que un solo interlocutor asuma o no las responsabilidades que conciernen a todos. La experiencia latinoamericana en este campo muestra que, sin el apoyo de quienes van a beneficiarse por las medidas de la reforma, los gobiernos centrales -muchas veces debilitados y fragmentados- se han quedado solos en la búsqueda de la descentralización, la autonomía escolar, el compromiso del sector privado y la participación de los padres (Rivera, 1998).
- Para que la descentralización aumente la calidad y reduzca la desigualdad, el proceso de descentralización necesita la presencia del gobierno central y la voluntad política de asignar los recursos a las regiones escolares más pobres. Según Carnoy y Castro, la experiencia sugiere que la descentralización sin apoyo técnico y financiero del gobierno central puede reducir la calidad de la educación, especialmente para los pobres. También

se corre el riesgo de aumentar la desigualdad de los resultados educacionales porque los locales pobres tienen menos recursos financieros, técnicos y humanos propios para invertir en la educación, que los locales más ricos (UNICEF, 1998).

### **Lecciones que Extraen los Propios Bancos**

- Centralización excesiva del sistema y falta de autonomía escolar han sido tratados como semejantes, lo que ha llevado al equívoco de que con dar autonomía a las escuelas se logra la primera. “Es conveniente tratar separadamente los dos temas dado que, si bien están relacionados, no son lo mismo. La primera significa transferir poder decisión a niveles más bajos de gobierno (de central a provincial, de provincial a municipal). La autonomía se refiere específicamente a las escuelas”.
- La descentralización es posible en la medida en que sea parte de un paquete de reformas más amplio y coherente, que contenga las disposiciones necesarias a fin de preparar para sus nuevas funciones, tanto al centro como a los niveles locales.
- La descentralización no es un proyectil mágico. A menudo es una iniciativa de las autoridades centrales para devolver problemas no resueltos a entidades de nivel estatal o provincial, sin transferirles a la vez los recursos correspondientes. Además, las administraciones de los niveles inferiores a menudo tienen menor capacidad para imponer criterios basados en el mérito y son una presa fácil para caer en políticas corruptas.

### **EL RETO: ARTICULACIÓN DE VOLUNTADES Y ACCIONES**

El reto aún sigue abierto, la ilusión de la década pasada de colocar a la educación como prioridad nacional no se alcanzó. El país tiene aún importantes metas no cumplidas. La calidad de la educación no se convirtió aún en interés prioritario de la sociedad. Nuevas circunstancias exigen nuevas, urgentes y renovadas respuestas: sustentado en el mandato constitucional Ecuador empieza a transferir a los municipios responsabilidades con la educación. La agudización de la crisis económica ha puesto en alerta al país sobre el riesgo

de numerosas familias de retirar a sus hijos de la escuela, colocando al sistema educativo en emergencia social para preservar el acceso y permanencia de amplias poblaciones en situación de pobreza. La lucha por la prioridad de la educación sigue abierta.

La construcción de la prioridad nacional por la educación es una tarea pedagógico-social, porque debe transformarse la cultura del conflicto, característica arraigada en la práctica social, en acciones formativo-movilizadoras, que convoquen a todos los actores y generen acuerdos básicos en torno a prioridades estratégicas que puedan ser asumidas como políticas públicas.

Concluimos este planteamiento con un texto del Ministerio de Bienestar Social que ha circulado recientemente a nivel nacional, con ocasión de la consulta nacional para la elaboración de una nueva ley para niñas, niños y adolescentes:

“A la voluntad política del gobierno, deberá sumarse como denominador la concertación integrando una amplia diversidad de actores sociales y tomando en cuenta los nuevos escenarios y demandas de la sociedad ecuatoriana; generar una interlocución de múltiples vías, en cuya base debe estar colocada la convicción de la necesidad de un modelo educativo de calidad en una estructura descentralizada. La modernización del Estado y la descentralización suponen principios que dotan a la sociedad civil de un nuevo rol. El cambio en la educación no es un asunto exclusivamente técnico, sino político, que no puede quedar reducido a los interminables y cíclicos monólogos gobierno de turno-magisterio. Es preciso sacar el debate educativo del campo estrecho de los especialistas en cuestiones de educación, involucrando empresarios, padres de familia, poderes locales, comunidades, instituciones privadas, niños, jóvenes, de todos los sectores de la sociedad. Para ello se requieren generar nuevas condiciones políticas que propicien la articulación de voluntades y acciones a favor de la educación, la coordinación estratégica de los proyectos educativos gubernamentales, que están operando exitosamente, sumando alianzas con las valiosas iniciativas de la sociedad civil y de la cooperación internacional”.

- ARAUJO, S. 1995. Políticas públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación básica. Quito, Proyecto EB-PRODEC.
- CIMA CONSULTORES; CIDE. 1998. Informe preliminar de evaluación del PROMECEB. s.l, s.e.
- CRESPO, C. 1997. Los niños han sido nuestro espejo. Sistematización de una experiencia de mejoramiento de la calidad de la educación básica en cinco áreas rurales. Quito, UNICEF-PROANDES.
- ECUADOR. MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL ET AL. 1999. Consulta nacional. Hacia una nueva ley para niñas, niños y adolescentes. Educación y derechos de la niñez. Quito, Ministerio de Bienestar Social.
- ESPÍNOLA, V. 1995. Aproximación crítica a las políticas educativas de América Latina: tres perspectivas de análisis. En CEAAL (ed.). La construcción de las políticas educativas en América Latina. Lima, Tarea.
- PALADINES, C. 1999. Más allá de la utopía educativa moderna. En Ecuador. Ministerio de Educación y Cultura. Visión a Futuro de la Educación. Quito, Ministerio de Educación y Cultura.
- RIVERA, J. 1998. En Taller Educación y derechos del Niño en América Latina. Santafé de Bogotá, UNICEF.
- SÁENZ, A.; PEÑAHERRERA, S. 1999. Hacia una educación de calidad y descentralizada. Una propuesta de reforma de la educación ecuatoriana. En Ecuador. Ministerio de Educación y Cultura. Visión a Futuro de la Educación. Quito, Ministerio de Educación y Cultura.
- TORRES, R. M. 1997. Profesionalización o exclusión: los educadores frente a la realidad actual y los desafíos futuros. Buenos Aires, s.e.
- UNICEF. 2000. La Reforma presupuestaria 2000 como herramienta del ajuste social. Quito, UNICEF. Enero. (Colección Ajuste con Rostro Humano 1).
- \_\_\_\_\_. 1998. Situación de la niñez, adolescencia y mujer en el Ecuador. Quito, UNICEF.
- \_\_\_\_\_. 1997. La nueva constitución en relación con la niñez y la adolescencia ecuatorianas. Quito, UNICEF. Octubre. (Serie Enfoques sobre Políticas de Infancia 4).

El trabajo de Carlos Crespo da cuenta de muchas similitudes entre las realidades de Reforma Educativa ecuatoriana y boliviana. De manera que no es casual coincidencia que estos comentarios tengan una doble lectura.

El documento proporciona una descripción del proceso de Reforma Educativa del Ecuador que no es estática, sino, más bien, dinámica. Da cuenta de que es preciso reconocer y asignar mayor atención al contexto económico, social y político que está marcando la realidad ecuatoriana, expresada en el crecimiento de la pobreza y en la profundización de las brechas de equidad, definiendo de esta manera el proceso de Reforma Educativa<sup>71</sup>.

El comportamiento de la economía nacional es un contexto determinante para analizar el proceso de Reforma Educativa. Las medidas macroeconómicas están determinando ajustes estructurales que obligan a una menor inversión social, y que afectan de modo particular al sector educativo, generando mayor exclusión y descontento en las poblaciones: mientras la demanda educativa crece, el gasto público en educación se reduce.

Dicho análisis se complementa con una lectura histórica de los elementos estructurales que permanecen vigentes y determinan el estado actual de la educación. En efecto, las Reformas Educativas no comienzan en el momento en que se plantea la ley o las reglamentaciones: la educación es una dimensión permanente de la historia, tal que lo que busca la Reforma Educativa es arraigarse en un momento del proceso y orientar su curso mediante políticas. El análisis de los conflictos y avances debe hacerse no sólo desde el “momento” en que la Reforma empieza, sino desde el proceso y las condiciones estructurales que definen los avances, retrocesos y estancamientos de la educación, pues, si los conflictos son asumidos y trabajados desde dichos factores, pueden constituir positivos y enriquecedores aprendizajes del proceso.

Los determinantes estructurales de la educación son casi comunes en todo el continente; en Bolivia son denominados “problemas históricos”. Ellos determinan los conflictos que vive el proceso de Reforma Educativa; algunos de ellos son:

- La definición de la educación al “calor y color” de los partidos políticos, donde todo depende del interés del partido gobernante de turno, lo cual deriva en que la educación no sea asumida como política de Estado.
- El carácter reproductor y conservador del sistema educativo respecto del conocimiento, el cual profundiza situaciones de inequidad entre géneros, etnias, culturas, grupos, generaciones y territorios.
- La reducción de la educación al espacio y la práctica escolar, desconociendo su carácter dinámico, integral y global, lo cual minimiza el tratamiento, proyección y formulación de políticas para el área.
- La ausencia de un proyecto educativo nacional consensuado y sostenido por políticas educativas con una visión integral a largo plazo.
- La marginación de la mujer, sobre todo en el acceso al y permanencia en el sistema educacional.

---

\* Investigador del CEBIAE –Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa-, Bolivia.

<sup>71</sup> En el informe a los 10 años de Jomtiem del Ecuador, se indica un crecimiento anual del 2,45 % de la población escolar primaria de primero a sexto grado, sin embargo el gasto público en educación primaria refleja un decrecimiento, es decir en 1990 fue de un 44,5% y para 1997 se redujo al 36,2.

- La escasa participación de la sociedad civil en la educación. Respecto a esta demanda, los organismos gubernamentales no han abierto canales efectivos de participación, ni la sociedad civil ha asumido totalmente sus responsabilidades y derechos al respecto;
- La deslegitimada situación del docentado, en relación con su formación, rol, nivel salarial, la calidad de vida y dignidad.

Por lo tanto, el tratamiento de los conflictos, al margen de las estructuras históricas que las definen, sólo posibilita abordarlos coyuntural y difícilmente, sin soluciones profundas ni impacto transformador.

Crespo visibiliza una realidad compleja y diversa. En este marco, vale la pena resaltar dos avances del proceso ecuatoriano. El primero es que la Reforma Educativa ecuatoriana se va configurando en un marco de negociación, y esta es una fortaleza porque en ella se encuentra la concepción de una reforma transformadora, que recupera el sentido de esta participación en el proceso, lo cual podría proyectar la Reforma Educativa ecuatoriana y el tratamiento de sus conflictos.

El segundo avance de gran importancia se refiere al desarrollo de la educación intercultural y bilingüe. Este proceso permite profundizar las dinámicas locales en interdependencia con las globales y, a la vez, da pistas para el tratamiento cultural de la descentralización en el marco del avance y proyección de los movimientos indígenas.

En el marco de estos avances y de los conflictos estructurales e históricos, es importante abordar seis cuestiones que nos permitirían profundizar el proceso de Reforma Educativa del Ecuador y de otros países de la región.

## **Corrientes y Olas de Transformación Educativa**

Jomtiem, sin duda alguna, se constituye en un evento de significativa importancia para la educación de fines del siglo XX. La corriente que fluye de este encuentro opta por una educación fundamentada en las necesidades básicas de aprendizaje. Esta corriente, no obstante, se encuentra con la ola del desarrollo de mercado, que ve en la educación el puntal de transformaciones sociales, económicas y culturales. En este marco, se proyectan orientaciones internacionales recomendadas por organismos financieros internacionales para concretar políticas educativas nacionales.

Estas orientaciones “globales” determinan que los sistemas locales asuman, administren y traduzcan en políticas las propuestas sugeridas por los organismos internacionales, las cuales, desde su tradición administrativa, tienen un marcado perfil de ejecución numérica. Esto resta a las Reformas Educativas su carácter integral (educativo y político) y, sobre todo, la oportunidad histórica de generar procesos de transformación en el sistema educativo.

Pareciera ser que la fórmula para una “gestión de calidad”, a nivel nacional y local de las reformas educativas es la eficiencia con las que se replican las políticas educativas globales. La calidad de la educación se mide por la eficiencia y, en estos momentos, el gran silencio de la eficiencia es la participación de la sociedad civil. Las reformas educativas, desde esta tendencia, se constituyen en procesos de “enseñanza”, es decir, no aprovechan el proceso para generar aprendizajes históricos en desarrollo de procesos de transformación educativa y política que generen, sobre todo, competencias sociales de negociación.

Otro factor que arraiga la educación al énfasis administrativo está en que las decisiones sobre el presupuesto del sector educativo están centralizadas en las autoridades de finanzas, donde las definiciones y las proyecciones están influenciadas desde el criterio partidista, sobre las miradas técnicas y políticas de sostenibilidad y de inversión social.

## **Descentralización y Desconcentración**

Los procesos de descentralización que viven nuestros países se plantean desde “herencias” institucionales “estadocéntricas”, administraciones por cuota política de poder (partidización del proceso) y en un afán desconcentrador de la pobreza. Por lo tanto, las acciones de Reforma Educativa en la gestión educativa, soporte social (redes) y currículum funcionan “departamentalizadamente”, con esfuerzos simultáneos, pero sin agenda política común y mucho menos como procesos sinérgicos articuladores. No existe coordinación, en tiempos y espacios, de procesos de gestión educativa y curriculares.

La descentralización, en sí misma, no posibilita la profundización de la calidad en los procesos educativos y el empoderamiento local, si se orienta únicamente a partir de leyes y reglamentos, con una actitud coercitiva, impositiva e irreversible de aplicación de medidas. Cómo plantear una “articulación sostenible” entre gestión educativa e innovación pedagógica, si la descentralización está orientada desde “estrategias” de administración centralizada y lo único que desconcentra es la burocracia estatal, sin ningún sustento político para articularlas.

La descentralización debe ser asumida como oportunidad democratizadora de la educación -por lo tanto de calidad- y en interacción entre Estado y sociedad civil. Esta actitud posibilita proyectar la mirada de la descentralización educativa como conducente de procesos educativos que expanden lo político (el poder) profundizando lo local, sin perder de vista el rol de la educación en el desarrollo local.

En otras palabras, esta oportunidad exige descentralizar, también, los derechos de la población al acceso a una educación de calidad. Es momento para profundizar la particularidad local a partir de la gestión y el currículum, para, conjuntamente con los otros, encontrar miradas comunes. Este proceso deberá revertir la desconcentración de la mala calidad de la educación.

## **Calidad Educativa**

Uno de los temas que posibilitaría profundizar la validez de los procesos de Reforma Educativa, es la calidad educativa como contenido de transformación. Al momento, la calidad educativa está comprendida y valorada desde categorías administrativas de eficacia, sobre todo en la relación de metas planteadas y resultados obtenidos sin asignar mucha importancia a los procesos. Es desde este contexto que se proyectan índices de cobertura educativa centradas en la matriculación más que en la permanencia de los sujetos, la pertinencia de los contenidos, el desarrollo de las competencias o la calidad de las relaciones en la construcción de conocimientos.

Para plantear sostenibilidad de la calidad en educación, hay que identificar la realidad que se necesita transformar y las posibilidades de la educación para hacer que esa transformación sea más significativa. Entonces se plantea una relación de sostenibilidad entre la necesidad identificada y el proceso desarrollado. En esta dimensión no podemos perder de vista que la calidad educativa tiene una constante, que es la calidad de vida personal y social.

Por otro lado, la calidad se funda en el respeto a los derechos de los sujetos de la comunidad educativa. Esta acción se constituye en el andamiaje para construir calidad educativa y proyectar comunidad con sentido de construcción.

Uno de los temas pendientes de la agenda de Reforma Educativa es la participación social como factor de calidad educativa: los miembros de la comunidad educativa se constituyen en sujetos educativos en la medida en que sus necesidades potenciales se articulan para construir un proyecto –propuesta común-: la relación proyectiva entre las necesidades y los sujetos estarán definidas por un respeto mutuo por los derechos y obligaciones de cada uno de ellos; esta circulación de derechos otorgará mayor calidad a la participación y democratización institucional.

La calidad educativa no sólo se define en el sujeto, sino en la interacción con el espacio escolar público, la escuela (re)encuentra en este proceso la oportunidad de configurarse como esfera pública democrática y lo que construye en términos educativos y políticos es ciudadanía activa.

## **Reforma Curricular**

La Reforma Curricular es el proceso más afectado por el fenómeno de la discontinuidad técnica y política de las reformas educativas. Este fenómeno se plantea en principio porque el macro proceso no es asumido en términos de agenda estatal, fruto de concertaciones que perfilen su sostenibilidad a largo plazo. La realidad nos muestra que el proceso de Reforma Educativa se desarrolla en relación a intereses coyunturales del partido gobernante de turno y en ausencia de un proyecto educativo nacional que exija acción sinérgica y concertada al Estado y a la sociedad civil.

Otro de los factores que impide la profundización de la Reforma Curricular, se plantea en las serias dificultades del sistema educativo para asimilar e integrar innovaciones. Dadas las características centralizadas del equipo técnico nacional de la Reforma Educativa, éste actúa centralizada, departamentalizada y aisladamente de la problemática educativa, actuando directamente por la influencia de políticas internacionales e intereses partidistas locales. Por otro lado, la existencia de brechas "dialogables" entre autoridades políticas y equipos técnicos impiden abordar la Reforma Curricular en su real, compleja y diversa realidad.

El resultado de esta inconexa relación devalúa el proceso de Reforma Educativa, porque plantea una desvalorización de la oferta de la educación fiscal y se promueven dinámicas de mayor crecimiento de la educación privada con bajos niveles de calidad educativa en el currículum.

### *REDES EDUCATIVAS*

En Bolivia se denominan "núcleos educativos". Sin duda alguna, se constituyen en factores de sostenibilidad de cualquier proceso de transformación educativa, pero pierden su valor generador de cambio cuando son proyectadas desde la descentralización educativa únicamente como estructuras locales administrativas y para facilitar la implementación. Desde esta dimensión, se devalúa el sentido de cambio pedagógico y político a partir de las redes. El desafío radica en superar la red como estructura administrativa y de control hacia un sistema de desarrollo social y de empoderamiento de sujetos, espacios y proyectos.

Transcurrir de redes administrativas a redes sociales, activa la desedimentación de la dimensión social en educación, para reactivar el tejido de interacciones de discursos y prácticas, reconduciendo su acción y construcción de nuevas redes a momentos y espacios educativos y políticos de transformación.

Las redes educativas son apuestas por una eficaz descentralización del saber, hacer, sentir y poder. Permiten construir mecanismos de democratización de la educación y otorgan pautas para superar la desconcentración de esfuerzos y proyectos en espacios locales. Es un gran potencial de circulación de teorías y prácticas; por eso; es importante fortalecer esta dinámica en un dispositivo de capacitación y formación que refuerce los procesos de transformación educativa constituyéndose en una modalidad más interactiva.

## **Participación Social**

El presente y futuro de la participación de la sociedad civil en procesos de Reforma Educativa están determinados por la situación en que viven nuestros países. Algunas de estas realidades que configuran el escenario de participación son: decrecimiento de la economía, debilitamiento de las organizaciones sociales, crisis de credibilidad y representatividad de las instituciones políticas y la posición irreversible e idialogable de los gobiernos.

La participación social se debilita por la ausencia de consensos básicos entre la sociedad civil y el Estado, por ser los intereses distintos unos de otros. La participación de la sociedad civil se ha limitado a las consultas y diálogos, pero sin ninguna concreción y mucho menos proyección al seguimiento y sostenimiento del proceso de Reforma Educativa.

Preocupa de gran manera la polarización del sector docente en la demanda salarial, sin propiciar búsquedas de nuevos mecanismos y posibilidades de negociación.

Ante estas posiciones el padre de familia, se encuentra “atrapado” en medio de la tensión gobierno–docentado. En muchas situaciones, es manipulado por alguna de las fuerzas y no encuentra posibilidades de incorporar sus planteamientos a la agenda de Reforma Educativa. En este “diálogo de sordos” no existe participación del tercer sector, se funde en un diálogo gremio–Ministerio de Educación, en el cual se imponen intereses coyunturales. Estas actitudes debilitan la sostenibilidad del proceso de Reforma Educativa en base a consensos productos de negociaciones que garanticen construcciones conjuntas a mediano y largo plazo.

El cambio está muy ligado a la calidad de la participación y ésta se da cuando existe receptividad y viabilidad de las propuestas producto de negociaciones.

En el marco de reflexión de estos nudos problemáticos de las reformas educativas, cabe sugerir algunas pistas:

- En relación a la articulación sostenible entre gestión descentralizada e innovación curricular, profundizar la articulación en el marco del proyecto y proceso de la Reforma Educativa ecuatoriana, con un enfoque integrador y global y una visión de apropiación local de capacidades de gestión educativa.
- Abordar política y educativamente la educación intercultural y bilingüe, como línea posibilitadora de acción sinérgica descentralizadora.
- La participación de la sociedad civil es una deuda con el proceso de Reforma Educativa, es un conflicto que se tiene que profundizar en marcos de configuración de lo público en procesos nacionales democráticos.
- El rol de las agencias internacionales de cooperación y el interés político de los partidos, en el marco de la sostenibilidad y políticas de Estado.
- La democratización de la gestión educativa, en el sentido de renovar formas de participación, el ejercicio del poder con calidad y la autonomía.
- La descentralización, es un conflicto que se fue abordando en todos los momentos de las exposiciones y es común a todos los procesos de Reforma Educativa, es central y fundamental el tratamiento de este conflicto porque determinara la calidad del proceso de Reforma Educativa, tenemos que darle un tratamiento contextualizado desde los factores estructurales que están determinando obstáculos en el proceso de descentralización.

Finalmente, por la similitud de los conflictos ecuatorianos y bolivianos, hay que proyectar el seguimiento, análisis e investigación de los procesos de Reforma Educativa, pero en términos regionales, lo cuál ayudaría a alimentar y enriquecer los procesos locales. La educación latinoamericana, como campo problemático y proyectivo, conduce desde procesos de aprendizaje y deconstrucción hacia la transformación educativa.

# LA POLÍTICA EDUCATIVA COMO RECURSO DE LEGITIMACIÓN DEL GOBIERNO

MANUEL IGUIÑIZ\*

A continuación, se presentan las características básicas de la política educativa peruana en la década del 90 y se las vincula con el régimen extremadamente autocrático y excluyente de gobierno. Se hace referencia a la presencia de otros actores en la configuración de esa política.

## *CAMBIOS CON ESPECIAL INCIDENCIA CULTURAL Y EDUCATIVA*

### **Algunos Procesos y Acontecimientos Importantes**

Los cambios educativos en el sistema formal son parte, con sus especificidades, de cambios de la sociedad en su conjunto. Las dimensiones pedagógicas y políticas del proceso social y educativo son muy complejas, pero nos parece imprescindible ponerlas en la discusión. Desde esa perspectiva de los cambios, nos aproximamos al contexto y destacamos algunos acontecimientos.

El enfrentamiento de la hiperinflación, y la derrota del terrorismo, eran indispensables para hacer viable el país, a la vez se intenta desde el Estado asociarlo a un tipo de política económica y a un régimen político conservador y de creciente restricción de la vida e institucionalidad democrática. Política con un clarísimo y deliberado propósito de debilitamiento de fuerzas sociales y políticas. El régimen, luego del autogolpe de Estado, ha realizado modificaciones de fondo en el funcionamiento de gran parte de los organismos del Estado como el Parlamento, el Poder Judicial, La Fiscalía de la Nación, El Tribunal de Garantías Constitucionales.

En las relaciones internacionales, la suscripción del acuerdo fronterizo con el Ecuador buscó una implicación de sectores institucionales y de opinión del país y no fue planteado como asunto de Estado.

El trabajo por el medio ambiente y la manera de enfrentar el daño ratificó un estilo paternalista desde el Estado, que impide aprender a vivir con los fenómenos naturales.

La subordinación de muchos medios de comunicación masiva al esquema político ha sido lograda sobre todo en la televisión de señal abierta. Al mismo tiempo se ha ampliado la inquietud respecto de la calidad de ofertas en esos medios y en la llamada prensa "chicha", crecientemente empobrecedoras, y con una información muy restringida y sesgada.

La reducción de los empleos de calidad y la reducción de expectativas a obtener cualquier tipo empleo, ha relegado el tema de las condiciones para un desempeño en el trabajo que incluyan el desarrollo de capacidades y aprendizajes.

### **La política de Memoria y de Visión Compartida**

---

\* Consejo Directivo TAREA, Perú.

Si bien la educación escolar cumple un importante rol de conformación de la memoria de un pueblo, ésta es resultado de otros procesos que engloban el campo escolar. La interpretación del proceso de la violencia de la crisis económica, etc., y del pasado es clave para definir la autoestima, la subordinación y la dominación de una población.

Especial importancia ha adquirido la cuestión de la memoria de la historia reciente en el proceso electoral. La permanente confrontación total en que el Gobierno sitúa el espacio político apunta a exclusivizar el mérito de los logros del país. Nada se hizo bien por actores políticos; la política no aporta nada sino que es nefasta. Del mismo modo, los pueblos desaparecen de las realizaciones.

### **Iniciativas y Capacidades de Gestión Social Desvaloradas**

Los procesos y acontecimientos referidos han recibido actitudes de participación de la población, las que se han manifestado en iniciativas económicas de sobrevivencia colectiva o de economía familiar; en la resistencia a la violencia que permitió afirmar la organización de rondas autónomas en el área rural; en la respuesta popular al Fenómeno del Niño; en consenso nacional básico surgido en la cuestión con Ecuador. Otro de los campos de iniciativa popular está en los ámbitos de la acción municipal, donde surgen planes locales de desarrollo y Defensorías del Niño y el Adolescente.

Estas potencialidades no han sido reconocidas, valoradas ni promovidas por el Gobierno. Más bien, han sido abordadas desde el Estado acentuado el centralismo, el empobrecimiento del tejido social y político y la devaluación de las energías locales y del desarrollo de formas democráticas.

### **La Política de Confrontación sin Comunidad Política**

La lógica de la política democrática se restringe ante la ausencia de un partido de gobierno. El Gobierno se posiciona con un modelo de Estado y cultura política de sólo apariencia democrática. Los criterios para elevar las demandas por calidad de las políticas públicas son evadidos planteados y la clamorosa “reserva” de la información es parte del debilitamiento del tejido social.

El Gobierno pretende sustituir los discursos de los organismos del sistema de Naciones Unidas. Para argumentar la restricción de los derechos humanos, de la libertad de información y las formas democráticas del Estado, cuestiona los organismos y normas del Sistema Interamericano de DD.HH.

### **Ciudadanía y Derechos Sociales**

El debilitamiento de los derechos políticos y de la organización social son elementos que en el Perú dificultan la obtención de logros en los derechos sociales como la educación de calidad para los pobres.

Las trabas para avanzar en mayores derechos y un medio social de mayor valor educativo le quitan respaldo a los mejores esfuerzos de colectividades y familias como espacios de socialización y de educación ciudadana.

## *HACIA DONDE APUNTA LA POLÍTICA DE REFORMA EDUCATIVA*

El análisis de la política educativa peruana puede ser más claro si retomamos algunos rasgos y temas propios de la educación, seleccionados a partir de las preocupaciones derivadas de la primera parte de esta presentación.

## **La Finalidad de Desarrollar el Pensamiento y la Ciudadanía**

Las reformas educativas tienen finalidades muy específicas así como finalidades muy complejas (Iguñiz, Dueñas, 1998) Entre las primeras destacan determinados aprendizajes. Entre las segundas, la formación de personas capaces, con pensamiento crítico y una ética autónoma; a la vez, la promoción de sociedades mejores. Tiene así dimensiones de interés global para la vida social.

María Amelia Palacios (1997) lo plantea al reflexionar sobre la contribución de la educación a lo que se considera una buena vida en común. Para John Dewey, es preciso hacer confluír las dimensiones individuales y sociales inherentes al proceso educativo. Esa tónica es expresada por Emilio Tenti, para quien la educación básica siempre tuvo una "racionalidad política, en sentido amplio", pues el ciudadano se constituye con la "socialización de una serie de recursos simbólicos que permiten la participación del individuo en los múltiples planos de la vida social" (1995: 27-28).

En una perspectiva política y pedagógica emancipadora la formación cognitiva, ética, política se implican, es decir, las capacidades de pensamiento incluyen los atributos de flexibilidad, creatividad formal y abstracta como también componentes de contextualidad político-social y de implicación responsable que intenta siempre avanzar a buenas vidas personales y sociales.

## **Las Reformas Reclaman un Medio Socio-Político más Formativo**

No se puede olvidar la educación en la experiencia social por el hecho de que normalmente debamos (o podamos) centrar el análisis en la educación escolar, dejando de lado nuestras recurrentes y muy bien intencionadas afirmaciones sobre la importancia de la "sociedad educadora". Pablo Latapí afirma que hay efectos "directos" del medio social en la "función socio política de la educación. El poder formador -o deformador- del medio social y político es bastante más determinante que el de la escuela. De esta manera, la influencia sobre los niños de la familia, de los grupos y organizaciones formales e informales, de los medios de comunicación social, y de los valores que se ponen en práctica en las relaciones sociales y políticas cotidianas es decisiva. Estos agentes contrarrestan las más de las veces algunos de los valores que propugna la filosofía educativa, como solidaridad social, participación, conciencia crítica, igualdad y justicia, etc., e impiden un cumplimiento más cabal de la función sociopolítica de la educación" (1997: 130).

## **IX. La Reforma de Ampliar la Incidencia de la Educación en el Desarrollo Social**

La educación formal tiene múltiples lazos con la economía y la política, sin embargo ni simples ni lineales. Muestra a veces una insensibilidad a los cambios específicos y de corto plazo en la sociedad. La educación escolar combina el condicionamiento respecto de las condiciones materiales y culturales de la sociedad y la familia y mantiene una autonomía relativa. Esa autonomía relativa permite pensar y diseñar una reforma que transforme aspectos de la vida del país, o se asocie con esfuerzos de transformación. Las "instituciones y el personal de educación en general" tienen "sus propias historias internas, sus propios discursos y su propio interés de protegerse de fuerzas externas". También las tienen "en particular las políticas y prácticas curriculares y de enseñanza" (Apple, 1989: 172).

Frente a los enfoques que establecen una causalidad entre instituciones modernizadoras como la escuela y la empresas, con valores y comportamiento modernos, con una sociedad moderna y desarrollo económico, es necesario tomar distancia, más aun cuando esos enfoques se habrían construido con la intención de sugerir estrategias para la política del desarrollo. Estas interrelaciones se hallan incrustadas y son reconfiguradas por redes de relación social más amplia. Así, el impacto de la escolarización, observable en diferentes países, así como las estructuras de "modernidad" que se adscriben a cada uno de ellos, son las consecuencias de las variadas condiciones contextuales dominantes en diferentes sociedades, y afectan a su vez de diferentes formas a esas mismas condiciones contextuales" (Schriewer, 1996: 34-35).

## **El Estado y la Integración de Nuevos Actores**

Muchos análisis privilegian los actores del aparato del Estado: los gobernantes de turno, los funcionarios y los docentes. Como observa Cecilia Braslavsky, las políticas se ven más influidas por "los intereses, las representaciones y las prácticas" de diferentes actores, a la vez que son los Estados Nacionales "quienes están propiciando, articulando liderando y determinando en mayor medida los procesos de nueva regulación y configuración de los sistemas educativos en forma sostenida a través del tiempo. Los empresarios, los gremialistas, y otros actores ejercitan en el sector -más aún que los políticos que cíclicamente proponen reformas- un comportamiento errático y discontinuado: en ciertos momentos, se preocupan y ocupan de la educación; y en otros prolongados, se despreocupan o delegan las iniciativas en los Estados Nacionales" (1996: 6).

Así la política educativa opera en un sistema complejo, pues en ella conviven lógicas diversas que intentan convertir las intenciones de diversos actores en programas efectivos. Las políticas y decisiones de los actores con influencia no se ejecutan simplemente en los niveles de la escuela, no chorrean, sino que son resignificadas desde las propias culturas y condiciones específicas (Iguñiz, Dueñas, 1998).

## **X. El interés de Cambios en el Núcleo Pedagógico entre los Docentes Desafía la Política Educativa**

Si el debilitamiento de las y los docentes como profesionales, luego de varias décadas de relegamiento es clave, también lo es la inquietud expandida por actualización pedagógica en muchos lugares del país.

Las ya antiguas formulaciones de una pedagogía centrada en el niño y sobre la actividad del sujeto aprendiz adquieren un importante atractivo en lo que se denomina "el nuevo enfoque", para cambiar la enseñanza aprendizaje y responder demandas de competencias sociales en los cambios en el conocimiento y la información. Los cambios culturales implicados en la sociedad informacional amplía el desafío para el saber y condiciones de la enseñanza y la profesionalidad docente.

No es de extrañar tampoco la mirada más rica de la gestión y administración educativa como parte del proceso educativo. Es decir, más que un respaldo operativo, en la realización de la "tarea pedagógica" se pasa a considerar que los modos realizar la gestión y administración tienen influencia formativa. La propuesta de las "competencias complejas" reafirma la idea de que la globalidad de la vida de una institución escolar y un sistema educativo, operan con un impacto educativo.

## **XI. Las Brechas entre Retóricas y Cambio Educativo**

Si toda práctica humana implica una distancia entre la aspiración y la realidad, parece pertinente plantarse la preocupación sobre el grado, en que esto se da en las políticas educativas en América Latina, donde se reproduce un alejamiento entre las retóricas y las realizaciones.

“Frente a esta distancia, surge una sospecha: ¿no será esta enorme apuesta por la educación, tan consensual en lo retórico y tan difícil en su aplicación práctica, una forma de no actuar sobre la realidad de hoy, de dejar los cambios para un mañana impreciso y, por impreciso, soslayable? Para disipar tal sospecha, convendría explorar cuáles son las condiciones para que la puesta en práctica de la transformación educativa se convierta en una propuesta efectiva, con impacto en la transformación de la sociedad, y no sea banal e inaplicable” (Ottone, 1996: 252).

XII. Una política de cambio consistente requiere actuar a la vez en varios frentes, por ello implica un balance al menos tentativo de las características estructurales e institucionales del sistema; una apreciación de la cultura dominante en cuanto a relaciones de autoridad y enseñanza en las prácticas; una apreciación sobre algunas potencialidades existentes en el sistema en su conjunto y la sociedad; una percepción sobre algunas de las debilidades para cumplir sus finalidades.

No basta el enunciado de cambio de paradigma para transformar las escuelas y el sistema educativo. Se requieren algunos propósitos ambiciosos compartidos, normatividad, métodos movilizadores, continuidad en las grandes decisiones, ajustes en

la conducción y participación institucional, ampliación de recursos, y una valoración de las potencialidades en las prácticas actuales de los docentes, para lograr cambios en el núcleo aprendizaje-enseñanza.

### **La Tensión entre los Tiempos Políticos, Pedagógicos y Técnico-Profesionales**

Es necesario tomar en cuenta la especial relevancia del tiempo en educación. En primer lugar, su significado que no es neutral respecto a los procesos de vida de los educandos (mayoritariamente en las edades de la niñez y la adolescencia) respecto de sus oportunidades de formación de su personalidad y logros de aprendizaje. El tiempo de la definición y ejecución de las políticas es también específico. Estos tiempos están en tensión con otros tiempos como el de la política electoral. A decir de Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse, se requiere para "no consumir energía política y profesional inútilmente y para encontrar los mejores itinerarios para cada proceso decisional "de un buen acoplamiento entre los niveles políticos y técnicos-profesionales. "Una de las principales tensiones para conseguir dicho acoplamiento parece radicar en la existencia de cuatro tiempos cuyas lógicas son distintas: los tiempos políticos, los tiempos técnico-profesionales, los tiempos burocráticos y los tiempos pedagógicos" (1996: 15).

### **Los Compromisos Asumidos por Parte de la Política Educativa Peruana**

En la realización de la política educativa, resalta ese rasgo propio de todos los discursos del cambio educativos en el sentido de que buscan diferenciarse de otros discursos y ganar credibilidad y mostrarse viables ante la ciudadanía (Sime, 1995). Ésta es la lógica de la legitimación política gubernamental.

La política oficial inmersa en el clima internacional de los "cambios globales" se inscribe en ese imaginario afirmando propósitos de nueva educación. Al unísono con el conjunto de gobiernos de América Latina y el Caribe, el peruano ha sido parte de los múltiples acuerdos internacionales en políticas educativas. El Estado peruano ha dado legitimidad y se ha comprometido siendo parte, con esa potente confluencia propositiva de fines de la década de los 80 y de inicios de los 90 con la cual la educación de la Región ha afirmado su compromiso con el cambio social en el final del siglo.

#### *La Exigencia de Rendición de Cuentas sobre los Cambios de la Década*

Al cierre de esta década de gobierno, se intensifica el debilitamiento de los actores sociales organizados y de instituciones como regiones y Municipalidades. Lo recordamos para plantear que en el período el Gobierno se dotó de una amplia autonomía de accionar. De ahí que la rendición de cuentas que debería la sociedad demandar se asienta también en esa relativa independencia. Es importante la demanda de rendición de cuentas del Estado y el Gobierno en tanto sus especiales responsabilidades, enormes recursos, y posibilidades de realizar políticas globales.

La auto exigencia en la rendición de cuentas a todos los actores directos proviene de confrontarnos con la función que la sociedad le asigna y de sus promesas de aportar a la justicia e igualdad de oportunidades.

#### *ETAPAS, ACTORES Y LÓGICAS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA*

La realidad plural de la construcción y ejecución de la política educativa no implica igualar los pesos y responsabilidades de los actores. Un enfoque que subvalore el rol del Gobierno en la política educativa haría pasar a segundo lugar la desigual distribución del poder y de recursos materiales y simbólicos en la sociedad. Dejaría de lado que quien tiene el poder en el Estado debe en especial dar cuenta, de sus posibilidades de ejecutar políticas globales, y no sólo confeccionar listas de medidas a las que se les concede un valor de reforma.

En sistemas complejos y extensos como el de educación, las políticas efectivas no son sólo derivaciones lineales de las matrices estructurales del país y tampoco las políticas son resultantes sólo de la intencionalidad del gobernante. Lo que ocurre en el ancho mundo de la educación formal no es reducible a la voluntad del grupo en el gobierno.

*Acercándonos a una visión de las políticas educativas peruanas, proponemos identificar las lógicas, etapas y actores.*

### **Predominio de la Lógica de Mercado sobre la Educativa**

La crítica a la situación de la educación del país fue radical. El sistema no daba más pues el Estado había sumido funciones que no podía realizar. La repetición y abandono llegaban al año al 25% de la población escolar. El magisterio estaba en abandono.

Esta etapa desde 1991 es conocida por que se legisló para la transferencia de las escuelas del Estado a promotores particulares -asociados o personas naturales-.

A finales de 1992 se promulgaron también tres Decretos Legislativos. Uno centrado en la transferencia al Consejo Educativo Comunal y a promotores privados las escuelas de inicial, primaria y secundaria. Otro normaba la asignación de subsidio por alumno asistente. El tercero implicaba al Estado asumir un papel en evaluación nacional (la cual era obligatoria sólo para las escuelas estatales).

El Estado Central se desprendería de las escuelas para eliminar sus organismos intermedios desconcentrados y encargarlas directamente a la comunidad local a través de los COMUNED (organismo de derecho privado presidido por el Alcalde con participación de organizaciones locales).

“La comunidad lo puede todo si retiramos al Estado”. Ese podría ser el lema de esta lógica. En la argumentación de la reforma de transferencia los discursos del Presidente tuvieron ese fuerte componente mítico (Fujimori, 1992<sub>a</sub> y 1992<sub>b</sub>). El sólo retiro del Estado dejaría libres iniciativas y energías de cambio. La competencia entre escuelas traería calidad. El poder pasaría de la burocracia a los padres.

### **Predominio de la Lógica de Legitimación Gubernamental**

#### *Suspensión de la Transferencia de las Escuelas a la Comunidad*

Podríamos identificar tres razones que motivaron detener la marcha de la concreción de esas normas. En primer lugar la presión de sectores de influencia en la opinión pública como la Comisión Episcopal Católica, el SUTEP, ONGs. En segundo lugar, el interés mostrado por Municipalidades no controladas por el Presidente de recibir escuelas. En tercer lugar, las dificultades vislumbradas sobre la ejecución de una reforma de este tipo, dadas las capacidades restringidas de la administración.

La percepción del interés que le podía deparar no transferir escuelas fue progresiva, y relativamente prolongado. El dejar las escuelas a los COMUNED hubiera conducido a que reducir el vínculo directo del gobernante y la población. Se suspendió la transferencia y fue regresando en 1993 a un esquema tradicional donde el Gobierno llega a las escuelas con sus recursos y medidas.

## La Legitimación Política se Apoya Principalmente en Medidas Propias de Cobertura

El interés de legitimarse políticamente como gobernante con los apoyos directos a la educación predomina en adelante y llega a extremos probablemente nunca vistos en gobiernos anteriores. La inauguración de escuelas es asumida por el Presidente con fuerte concentración de propaganda que anuncia sucesivos programas de incremento de esta actividad constructora.

Estas acciones directas se concentraron en medidas de política del tipo de cobertura, de expansión del sistema, necesarias en todo sistema por crecimiento vegetativo de la población escolar como por la reposición y renovación de la infraestructura. Otras medidas típicamente son proveer docentes con nombramiento en las escuelas, con mucho docentes contratados. Además aparece el Seguro escolar y la donación de equipos computacionales.

Se ha denominado a este tipo de medidas como expresiones de una etapa de políticas de “expansión fácil” (Tedesco, 1991) del sistema educativo a través de un conjunto de medidas lineales. Las medidas clásicas son la construcción de escuelas y la contratación de maestros.

La base de la vigencia de estas medidas está en los déficits en educación inicial y secundaria que exigen la realización de medidas con esta lógica en la política educativa y de ahí el consenso alrededor de ellas, aún con su utilización política.

### *Incorporación de la Política de Mejoramiento de la Calidad*

Al énfasis en medidas de cobertura ha sido seguido en la segunda parte de la década por programas de mejoramiento de la calidad, sostenidos por los convenios con la cooperación internacional, principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Se combinan programas característicos de la “expansión lineal” del sistema con otras de mejoramiento de los insumos pedagógicos.

Los programas en esta línea son: el Programa de Articulación Inicial-Primaria (nacido por iniciativa de UNICEF en 1994) y el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria –MECEP-, luego transformado en el mejoramiento de la educación Peruana.

En 1996 se abordó el punto de la gestión escolar y las normas para el funcionamiento cotidiano del sistema educativo a través de una directiva. El enfoque es el de entregar nuevas atribuciones a las escuelas, y en especial al rol del director. Este esquema propicia la adaptación curricular en la escuela y también el impulso a que las escuelas generen fondos propios. Adicionalmente se convocó a un Concurso para Proyectos Educativos Institucionales.

### *Reforma Integral: los Niveles del Sistema y el Nuevo Paradigma Pedagógico*

A inicios 1997 se anuncia una reforma integral (Diario El Peruano, marzo de 1997; Diario El Comercio, marzo de 1997), la cual sin embargo no pudo ir más allá de una muy restringida organización de los programas ya en marcha. La reforma ponía peso a la cuestión de una pedagogía centrada en el aprendizaje, con un rol del docente como experto en cómo se aprende.

El esquema de política y estructura propuesto se resume a continuación: Universalización de la Educación Inicial (busca fundamentalmente facilitar la articulación entre la inicial y la primaria); Mejoramiento de la Calidad en Primaria (MECEP) (abocado al mejoramiento de los procesos de enseñanza, al fortalecimiento institucional y a infraestructura); Secundaria en 4 Años (se plantea como la culminación de la educación básica); Bachillerato (nivel educativo de dos años de duración, no obligatorio y gratuito en los centros educativos públicos que lo ofrecen).

En la segunda mitad de la década se realizaron cambios curriculares basados en el desarrollo de competencias para primaria, secundaria y formación inicial para docentes de la especialidad primaria. La nueva curricula de primaria y secundaria con curriculas completas, no sigue el método de ofrecer contenidos básicos comunes. Se postula que esos cambios curriculares buscan el desarrollo de competencias.

- Los actores al costado de la conducción escolar

No obstante el nuevo enfoque pedagógico, las consultas para los cambios de curricula se restringieron a algunos especialistas externos al Ministerio. No se consideró algún tipo de consulta social amplia ni tampoco al propio magisterio sobre los grande lineamientos, las competencias que deberían proponerse, valores que se consideran consensuales, etc.

El cambio del Reglamento de las APAFAS tuvo un enfoque centrado en la reducción de los conflictos en las escuelas y no en el desarrollo de la participación de las decenas de miles de organismos. El nuevo reglamento enfatiza un aspecto positivo como es la participación en los comités de aula. Pero se evita una participación en la conducción global de la escuela.

En el nombramiento de docentes, el método ha consistido en sucesivos exámenes nacionales para ir cubriendo las plazas de los contratados. En este proceso se puso de lado la legislación sobre el profesorado y no se buscó participación de los centros educativos.

Este plan implicó continuar con los requerimientos hacia profesionales externos, especialistas en aspectos acotados. Ello, con algunos contratos de personal, nos parece que se requerían para legitimar la gestión ante sectores como la cooperación externa y para lograr algunas propuestas elaboradas con consistencia.

#### *Otra vez una "Descentralización Centralista"*

Cuando se pensaba que ya se había decidido no agregar cuestiones importantes a la política educativa, hasta el final del período de gobierno, el Presidente en su Mensaje a la Nación ante el Congreso de la República el 28 de Julio de 1999 anunció la transferencia administrativa de la educación a los municipios.

El planteamiento de la nueva estructura del Sistema Educativo Peruano, del año 1997, no contempló la descentralización. Así el único documento público del Gobierno y el más durable de los planteamientos, es también modificado mostrando el valor restringido de ciertos discursos oficiales.

El planteamiento de Ley Orgánica de Descentralización -que circulara de manera informal- presenta un diseño y concepto de la descentralización a la cual se aplica bien la expresión usada por José Carlos Mariátegui de una “descentralización centralista”. Su sentido principal es la mencionada búsqueda de legitimación de la política educativa. De ahí lo acertado de la consideración de Weiler, "la descentralización representa también la atractiva expectativa de la legitimación compensatoria en un momento en el que existe una gran escasez de legitimidad, el Estado moderno tiene como gran desafío la reconciliación de estos dos objetivos opuestos: mantener en lo posible el control (centralizado) del sistema y mostrarse al mismo tiempo cuando menos comprometido con la descentralización y, por tanto, obtener las ventajas de legitimación derivadas de dicha apariencia (1996: 224).

El proyecto de Ley Orgánica indicaba que se transferiría los niveles de inicial, primaria y secundaria a las actuales municipalidades sin reforma de ellas, ni de los organismos intermedios que se les adjuntaría. Las escuelas y los Municipios ni recibirían ingresos sobre los cuales tomar decisiones. Sería un proceso de recepción voluntario.

La descentralización de la administración de la educación comportaba el traslado del pago de la planilla a los Municipios en el Presupuesto de la República del año 2000 (Joy Way, Diario El Comercio, agosto de 1999) Lo que estaba en juego era la necesidad de reducir el abultado presupuesto en el Ministerio de la Presidencia, que tenía en 1999, el 20%, y que se reduciría en 60%, mientras que el "del 3% del Presupuesto Público que significa el presupuesto de los municipios, pasa ahora al 15% del Presupuesto Público".

En pocas semanas, se detectó que esa transferencia de la planilla hacia los Municipios no era viable, dada la situación de las instancias intermedias. En el debate presupuestal surgió una salida consistente en regresar el pago de las planillas al Ministerio. Se pasaría así de un centralismo a otro pero sin la misma objeción y visibilidad en el debate. El Presupuesto del Ministerio de Educación, al "recuperar" la planilla de las regiones (pues Lima y Callao nunca salieron de su Presupuesto), pasó de algo menos del 8% del Presupuesto de la República al 14,6% del mismo.

- Los actores desaparecen en el proyecto

El proyecto de Ley Orgánica prescindía de cambios en las instancias regionales, que son "transitorias" y no gobiernos electos como lo indica la Constitución de 1993. De otro lado tampoco implicaba cambios en la gestión escolar con algún tipo de redefinición de funciones y competencias hacia ellas y cambio en la conducción y participación de padres y alumnos. Así el proyecto evade la incorporación de intereses y actores territoriales, sociales y políticos distintos al conglomerado gobernante.

- La descentralización es nuevamente prescindible

La propuesta presidencial dio lugar a reacciones de diverso tipo y a una serie de incitativas de Organismos No Gubernamentales y Municipalidades. El enfoque básico de estas entidades fue proponer una conceptualización propia sobre el tema, unas exigencias básicas para el desarrollo de una fase de inicio de la descentralización y la preparación de los actores para este tipo de proceso. Muy tardíamente la Comisión de Descentralización del Congreso realizó un taller con exposiciones de algunas experiencias de la Región. El Ministerio de educación evitó hacer ninguna propuesta.

El SUTEP consideró que este proyecto aplicaba de manera definitiva el modelo neoliberal y que era decidido como parte de las políticas de los organismos financieros. Sus propuestas acentuaron la preeminencia de retomar la regionalización.

Las fuerzas políticas consideraron que no era creíble un inicio serio de descentralización y optaron por el criterio de que el anuncio era intrascendente. Prefirieron no impulsar la discusión pública con exigencias. El margen dejado por la abstención de las fuerzas políticas le permitió al presidente prescindir nuevamente de realizar su promesa en educación calculando que no mellaría su campaña electoral.

El enfoque de la descentralización administrativa de fines de la década tiene mucha distancia respecto a la planteada en la lógica de mercado. Tuvo una menor pretensión global y salvadora que en la primera fase.

#### *Subsisten Expresiones de la Lógica de Mercado*

En eventuales declaraciones públicas del gobernante y en otros líderes se mantiene la lógica de mercado. Se afirma la conveniencia de introducir la competencia, principalmente en la desregulación de la educación privada, muy separada de la pública.

Se reitera también en la versión de la conducción escolar, prestada directamente de la gestión empresarial, que simplifican la institución escolar y el papel de liderazgo pedagógico del director con un esquema de Director-Gerente, para hacer competir la escuela.

Se mantiene el enfoque radical del bono escolar para la competencia entre escuelas en propuestas de algunos economistas (C. Boloña, E. Cuba) y la propuestas de reducción de impuestos para los que pagan educación privada (A. Salazar y R. Rey). Además el enfoque del subsidio a la demanda se planteó en el debate reciente, avalando que los maestros sean atraídos por los Municipios que mejores condiciones tengan (Leoni Roca).

### **OBSTÁCULOS Y PROPUESTAS A UNA POLÍTICA DE CALIDAD Y JUSTICIA EDUCATIVA**

Una de las constataciones del diagnóstico de la educación primaria de 1993 nos sigue pareciendo válida: los esfuerzos estatales y privados actuales no tienen las características para, por sí mismos, resolver los problemas de la inequidad y la segmentación. Pensamos por nuestra parte que para ello se imponen nuevas políticas que propongan fines movilizadores para desplegar las capacidades y energías nacionales.

## **¿Que ha Cambiado?**

Es razonable pensar que se estén dando cambios en el sistema escolar como producto de un conjunto complejo de elementos: haber salido de la fase crítica para el destino nacional de fines de los ochenta e inicios de los noventa; de las iniciativas en la base del sistema; la actividad estatal sobre todo en la segunda mitad de la década; cierta continuidad de parte de la cúpula del Ministerio; recursos de préstamos de endeudamiento (y en escala diferente, de cooperación no reembolsable) en programas como el MECEP, deberían expresarse en algunas mejoras del aprendizaje escolar así como un arreglo institucional mínimo en el sistema educativo.

*Silencio Oficial*

Se hace urgente al final de la década que las instancias oficiales muestren cambios que sean el producto de políticas deliberadas y de concreción de los propósitos y proyectos deseados en la política oficial de estos años.

Sin embargo como se ha indicado, el Gobierno no muestra evaluaciones resultados producto de su accionar. La negativa a publicar los resultados de mediciones de aprendizaje en la educación primaria dificultan construir una información sistemática en ese sentido y menos respecto de cambios más cualitativos en la cultura, valores, calidad y la equidad. La reserva sobre las mediciones realizadas por el Ministerio dificultan también identificar las experiencias que podrían ofrecer enseñanzas para la eficacia y calidad.

*Miradas Externas al Ministerio*

Nuestra impresión es que no se evidencian transformaciones y cambios de rumbo respecto a los estilos tradicionales de desarrollo educativo que generaron un sistema educativo con ofertas y resultados segmentados según sector social y región. Dos rasgos básicos parecerían ser: a) mejores resultados de aprendizaje por la mayor estabilidad social del país y la mayor dotación de insumos pedagógicos, y construcciones, y b) aumento de las desigualdades en el sistema educativo del país.

Algunos estudiosos apuntan en el mismo sentido. Sigfredo Chiroque, plantea la hipótesis de que sí habría una mejora en esos sectores de la escuela pública y "un proceso de mejora relativa de la calidad educativa, acompañado de un ensanchamiento y diferenciación con lo que aprenden los alumnos de sectores privilegiados y minoritarios" (1998: 47). Por su parte el Informe de fin de 1999 del INIDEM plantea que aumentaron las brechas entre la escuela pública y privada (INIDEM, diciembre de 1999).

## **¿Resistencia de los Actores Directos?**

La gran independencia -respecto de los actores que no hacen parte de la coalición de gobierno- de que gozan los decisores de políticas en el país, hace especialmente clara la responsabilidad poco compartida en los resultados de las políticas nacionales.

Los actores sociales han visto debilitada su influencia, en parte por la opacidad ante sus requerimientos y propuestas, y a la mirada desconfiada y competitiva sobre ellas por parte de la política oficial.

Los funcionarios en la sede central no tienen la fuerza de enfrentamiento al muy pequeño núcleo central que toma las decisiones en el Ministerio, que hoy cuenta (a excepción de los Ministros) con años de continuidad. Los maestros parecen mantener una posición práctica frente a cada medida específica sin optar por el apoyo o las resistencias globales a la

reforma. Han participado sin que se hayan identificado grandes resistencias al el Plan Nacional de Capacitación Docente, de carácter obligatorio y masivamente en los concursos de nombramiento a pesar de la opinión crítica del sindicato.

### **Las Trabas "Internas" al Modelo son las Principales**

Creemos que las limitaciones principales para la equidad provienen de las propias políticas nacionales y sus lógicas, así como de las condiciones de los préstamos de la banca internacional. Los alcances limitados de la política de estos años, teniendo razones históricas anteriores se explicarían en buena medida por un conjunto de problemas estructurales y no accidentales:

#### *El Proyecto Mismo*

- Restricción de los fines de la modernización

Las motivaciones de fondo y formulaciones de mayor difusión de la actual política son planteadas como una modernización que no incluye como centrales la igualdad de oportunidades entre los grupos sociales del país. La creación de vínculos y lazos sociales de convivencia y valoración de los otros es otro tema ausente en la política global del Gobierno. No existe pluralidad para las grandes decisiones de las políticas.

- Proyecto de perpetuación en el Gobierno

Se ha reiterado la explicación fundamental del estilo de política educativa dependiente directamente en buena medida en el proyecto de perpetuación en el gobierno

#### *La Expropiación de lo Público*

La primera indispensable reorientación para redefinir los fines es la de devolver la política educativa a los espacios públicos.

- Ausencia de concertación pública

Una demanda reiterada está en el tema de los acuerdos y pactos, y que permitan una participación social en la educación.

- No reconocimiento a los actores

Existe exclusión social y profesional en la gestión. También la ausencia de la mirada de la participación de los actores es notoria.

La conducción y liderazgo de la educación no incluye a profesionales de la educación. Se considera que el saber pedagógico y de políticas no es preciso para esa función.

- No respaldo a las mejores prácticas

Hoy las políticas nacionales y estilos más de fondo dejan sin respaldo social, cultural y organizacional a los esfuerzos de acciones de base y programas de mejoramiento de calidad. En la actualidad numerosos esfuerzos de alumnos, padres y maestros se ven precarizados, reducidos en su alcance, y debilitados por la incertidumbre, el poco respaldo a su continuidad y desarrollo.

#### *Política no Sistemática*

El rasgo evidente es que las decisiones de política se producen lentamente y sin estudios y evaluación de las medidas anteriores. La incertidumbre de discontinuidad es algo muy marcado y evidentemente junto a la reserva con que se toman hace que la iniciativa sólo provenga de quien define las reglas del juego con un amplio libre albedrío. Ello impacta en las posibilidades efectivas de participación de los actores de base del sistema y de otros actores sociales.

- Abordaje desarticulado de los factores contextuales a las escuelas

La preocupación reciente de las políticas educativas en América Latina enfatiza las limitaciones de los cambios educativos para logros significativos en equidad cuando son débiles los esfuerzos sociales y políticos globales en ese mismo sentido. Para la potenciarlos se requiere de políticas globales diferentes, que no separen etapas y medidas de cobertura y calidad ni consoliden una extrema desregulación. Esa potenciación es crear una sinergia: del esfuerzo “interior” de las escuelas; de otros actores del sistema educativo, y del conjunto social y estatal.

La afirmación sobre un cambio de paradigma que plantean algunos textos del Ministerio requeriría estar engarzado a las opciones de una política democrática en lo social y educativo, a la opción por corrientes pedagógicas avanzadas y por una gestión democrática y de empoderamiento.

#### *Prescendencia de Acuerdos Internacionales*

La política efectiva y el discurso para llegar a la gente de los principales voceros del Gobierno prescinden de los consensos y acuerdos. Esa ausencia de referente en los desarrollos acumulados traba la asimilación de la experiencia internacional en sus aspectos positivos. Se pierden también las alertas a posibles errores que se puede cometer en asuntos de tanto impacto masivo y de efectos de mucha duración.

Luego de la emergencia nacional de comienzos de la década, la concesión de préstamos para asuntos de obra física, obsequios y reformas intrascendentes o abiertamente sesgadas del interés público como las judiciales o del sector financiero, han dejado afuera posibilidades de prestamos para asuntos más complejos para el desarrollo de capacidades nacionales en función del sostenimiento del desarrollo y democratización. Perú no tiene préstamos para investigación y cambio científico y tecnológico.

Para reorientar los convenios con los organismos financieros y bancos de algunos países, la base son los acuerdos internacionales suscritos por el Perú. Ello supone despegar los convenios de la política de corto plazo y presionar por la transparencia y la superación del clientelismo.

#### *BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA*

APPLE, M. 1989. *Maestros y textos*. Madrid, Paidós-MEC.

BELLO, M. 1999. Capacidad para aprender y capacidad para enseñar: una mirada a los protagonistas. Lima, Tarea.

BRASLAVSKY, C.; COSSE, G. 1996. Las actuales reformas educativas en América Latina. Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. Santiago de Chile, PREAL (Documento 5).

COMISIÓN INTERNACIONAL SOBRE EDUCACIÓN, EQUIDAD Y COMPETITIVIDAD ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA. 1998. El futuro está en juego. Santiago de Chile, PREAL.

CÓRDOVA, D. 1995. Desafío del futuro, un esfuerzo compartido. Exposición ante el Congreso de la República. Lima. 22 de agosto.

CHIROQUE, S. 1998. ¿Inversión en la calidad educativa?. En Palabra de Maestro 27. Lima. Diciembre.

DEWEY, J. 1995. Algunos aspectos de la educación moderna. En El niño y el programa escolar. Buenos Aires, Losada.

DIAZ, H. s.f. Balance de la educación primaria en el Perú al final de la década. Lima, Tarea.

\_\_\_\_\_; ELESPURO, O. 1998. Informe de educación 12. Lima, INIDEN Diciembre.

DIARIO EL COMERCIO. 1999. 1 de agosto.

\_\_\_\_\_. 1997. 17 de marzo.

- DIARIO EL PERUANO. 1997. 19 de marzo.
- ENCINAS, J. A. 1986. Un ensayo de escuela nueva en el Perú. Lima, CIDE. Edición Facsimilar.
- FUJIMORI A. 1997. En Diario El Peruano. 19 de marzo.
- \_\_\_\_\_. 1997. En Diario El Comercio. 17 de marzo.
- \_\_\_\_\_. 1993. Entrevista concedida a Federico Prieto C. En Revista Semana a Semana. Mayo-Junio.
- \_\_\_\_\_. 1992a. Mensaje a la Nación. 28 de Julio.
- \_\_\_\_\_. 1992b. Discurso en la clausura del año lectivo 1992 del Centro de Altos Estudios Militares. En Diario El Peruano. 18 de diciembre.
- GARCÍA HUIDOBRO, J. E. s.f. Las reformas latinoamericanas de la educación para el siglo XXI. Santafé de Bogotá, CAB.
- HELPER, G. 1994. Mirando lejos: excelencia y gratuidad en una educación para tiempos nuevos. Lima, s.e.
- IGUÍÑIZ, M. 1999. Descentralización de la educación. En La descentralización de la educación y la salud. Lima, ESAN (PDGL)-USAID.
- \_\_\_\_\_. 1998. Educación entre Cumbres y Comisiones. En IDEELE 108. Junio.
- \_\_\_\_\_. 1995. Políticas educativas y practicas concretas: el caso peruano. En V. Edwards y J. Osorio (comp.): La construcción de las políticas educativas en América Latina: Educación para la democracia y modernidad en Bolivia, Chile, México, y Perú. s.l., CEAAL-Tarea.
- \_\_\_\_\_. 1992. El modelo es inviable. Entrevista publicada en Quehacer 82. Marzo-abril.
- \_\_\_\_\_; DUEÑAS, C. 1998. Dos miradas a la gestión de la escuela pública. Lima, TAREA.
- \_\_\_\_\_; CASTILLO, D. 1995. Materiales para pensar la descentralización educativa. Lima, TAREA.
- INEI; UNICEF. 1997. Estado de la Niñez, la Adolescencia y la Mujer en el Perú, 1997. Lima, INEI-UNICEF.
- \_\_\_\_\_. 1996. El desarrollo educativo de la Niñez y la Adolescencia, 1996. Lima, INEI-UNICEF.
- LATAPÍ, P. 1997. La investigación educativa en México. México DF, FCE.
- MEJIA, M. R. 1998. Presentación. En J. E. García Huidobro. Las reformas latinoamericanas de la educación para el siglo XXI. Bogotá, CAB.
- MIRANDA, A. 1999. Informe sobre la educación primaria. Documento de trabajo. Lima, TAREA.
- OTTONE, E. 1996. Globalización y transformación productiva. En Perspectivas XXVI (2). Junio.
- PALACIOS, M. A. 1997. ¿De qué educación ciudadana hablamos?. Lima, Tarea.
- PERÚ. 1996. Informe Nacional a la 45<sup>va</sup> Reunión Internacional de la UNESCO.
- \_\_\_\_\_, MINISTERIO DE EDUCACIÓN. 1997. Nueva estructura del sistema educativo peruano. Fundamentos de la propuesta. Lima, Ministerio de Educación.
- \_\_\_\_\_. 1993. Diagnóstico general de la educación, Perú: Calidad, eficiencia, equidad. Los desafíos de la educación primaria. Lima, Ministerio de Educación-Banco Mundial-PNUD-GTZ-UNESCO OREALC.
- SCHRIEWER, J. 1996. Sistema mundial y redes de interrelación. La internacionalización de la educación y el papel de la investigación comparada. En Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Barcelona, Ediciones POMARES-CORREDOR.
- SIME, L. 1995. El eco de las voces. perspectivas para el análisis de los discursos educativos. En Educación 8. Abril.
- TEDESCO, J. C. 1991. Estrategias de desarrollo y educación: el desafío de la gestión pública. Santiago de Chile, UNESCO OREALC (Boletín 25).
- TENTI, E. 1995. La escuela vacía. Buenos Aires, UNICEF-Losada.
- TORRES, R. M. 1998. ¿Mejorar la educación para aliviar la pobreza o aliviar la pobreza para mejorar la educación?. Buenos Aires, s.e.

TOVAR, T. 1997. Desde los niños/as. Lima, Foro Educativo.

TRAHTENBERG, L. 1999 Medición de la calidad de la educación en Latinoamérica. En Diario Expreso. Lima. 2 de enero.

\_\_\_\_\_. 1996. Educación para el tercer milenio. Lima, Bruño.

WEILER, H. 1996. Enfoques comparados en descentralización educativa. En Globalización y descentralización de los sistemas educativos. Barcelona, Ediciones POMARES-CORREDOR.

**EN TORNO A LA AUTONOMÍA POLÍTICA DE LOS PROCESOS DE REFORMA EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA.  
COMENTARIOS AL TRABAJO DE MANUEL IGUIÑIZ**

JAVIER CORVALÁN\*

Antes que nada, quisiera hacer una precaución: hacer un comentario acabado del trabajo de Manuel Iguñiz requiere un conocimiento profundo de la realidad peruana. Ello, puesto que en el texto se citan numerosos elementos muy específicos del contexto político de ese país, lo cual, a su vez, me obliga, como desconocedor de esa realidad en términos profundos, a enfocar mi comentario desde una perspectiva más bien general.

Desde esta perspectiva, el trabajo en cuestión es tomado como base de análisis, aunque lo que se pretende es profundizar en una interrogación política de los argumentos de la misma. En términos directos, lo que nos parece importante es plantear la pregunta respecto de la autonomía política de los actuales procesos de reforma educativa en América Latina, entendiendo por tal a una autonomía al interior de los distintos países, tanto del sentido de tal transformación como también de la autonomía de los procesos específicamente desarrollados.

Iguñiz da cuenta de un enfoque crítico de la situación educativa del Perú, después de nueve años de reforma. A mi entender, el título de la ponencia dice bastante de su enfoque: "la política educativa como recurso de legitimación del gobierno". Este enfoque nos sitúa desde ya en la especificidad a partir de la cual debe ser entendida la argumentación seguida. Tal especificidad alude al posicionamiento de un opositor político a un gobierno autoritario y no comprometido con el tipo de transformación social y de profundización democrática con las que solidariza el autor. Más aún, el argumento debe ser entendido como una interpretación totalizante de las transformaciones educativas en el Perú en torno a la reproducción de un sistema autoritario, al hacer no sólo una lectura política del proceso sino también subsumiendo al mismo a fenómenos socio-políticos de mayor envergadura.

El grueso de la argumentación se refiere a que la Reforma y las transformaciones educativas recientes en el Perú sólo habrían ocurrido a nivel de la superficie, pero que, en el fondo, no existirían tales cambios, por lo menos en el nivel que se les anuncia. De alguna manera, se puede hacer un paralelo con lo que han sido las críticas de la oposición política al proceso de Reforma Educativa en Chile, desarrollado en la década de los 90. Tales críticas, como se sabe, han apuntado, más que nada, a la eficiencia y a la efectividad del proceso, argumentando que no se ha abordado el fondo del problema y en consecuencia no se han obtenido resultados contundentemente positivos.

Iñiguez -para el caso peruano- va más allá de tales críticas, aunque tangencialmente las menciona, pero alude más que nada a una desconfianza en el discurso de las autoridades, apuntando a una divergencia entre lo que se dice y lo que se hace. En definitiva, alude a una pérdida de las confianzas básicas entre el Estado y la sociedad civil, lo cual, a mi parecer, nos sitúa en un plano crítico que va más allá de la discusión sobre la eficiencia o el uso de los recursos en un proceso de reforma educativa. Esto se ve claramente reflejado en argumentaciones tales como "tal como ha sido aplicada la política educativa, es un mecanismo para perpetuarse en el poder".

Con todo, y disminuyendo la carga de la expresión "perpetuarse", ese objetivo sería de alguna manera algo que se puede pensar de cualquier política o conjunto de acciones gubernamentales, más aún si ellas provienen de un contexto autoritario. Por ello, creo que es importante fundamentar más

---

\* Jefe del Área Juventud, Ciudadanía y Trabajo del CIDE –Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación-, Chile.

profundamente lo que se quiere decir con "perpetuarse en el poder". Querer conservar el poder es algo natural y propio de cualquier coalición de gobierno; otra cosa es la legitimidad de los mecanismos mediante lo cual ello se intenta.

A este respecto, parece importante aludir al concepto de *capital social* –tan utilizado actualmente– como requisito o consecuencia de las políticas públicas. Este concepto en su acepción más común alude a la confianza como una consecuencia de la asociatividad entre los distintos actores de la sociedad civil, así como entre ésta, los poderes e instituciones públicas y el sector mercantil de la sociedad. Esta confianza, producto y productora de asociatividad tiene, entre otros efectos, el de reducir los costos de transacción de los procesos sociales y de facilitar la retroalimentación y la participación ciudadana en la acción pública, y con ello finalmente legitimar los procesos de cambio en una sociedad.

Considerando el concepto de capital social como parte del análisis de la ponencia, tendríamos en consecuencia que un elemento central en el proceso peruano es la baja instalación y aprovechamiento del capital social existente en el país, debido a la desconfianza existente entre los distintos sectores como consecuencia de la naturaleza del régimen político gobernante.

Al hacer la comparación con el caso chileno, y más específicamente con lo que fue la política educativa del Régimen Militar, llegamos al caso de la descentralización administrativa, cuyas bases se han conservado hasta la actualidad. ¿Fue tal descentralización una estrategia para perpetuarse en el poder?. Las respuestas de algunos son que sí y las de otros que no. Si se asume en términos afirmativos lo que se plantea en el trabajo que se comenta –es decir, que efectivamente la política educativa peruana de los últimos años ha sido una estrategia gubernamental para perpetuarse en el poder– resulta que tal afirmación surge más que nada de un análisis de la naturaleza del gobierno actual en el Perú, más que de la naturaleza de las medidas de política adoptadas.

Profundizando en la argumentación recién desarrollada, podríamos preguntarnos para el caso chileno: ¿instaló capital social la descentralización promovida por el Régimen Militar, o más bien aprovechó el capital social disponible a nivel local y municipal?. La pregunta es particularmente relevante puesto que la descentralización de los servicios públicos parece ser un campo indicado para trabajar el tema del capital social, especialmente en lo que se refiere a aprovechar las confianzas existentes y con ello aumentar la participación y reducir los costos de transacción. La respuesta a tal pregunta, que a mi parecer es negativa, tampoco se explica por la naturaleza del proceso, sino por la del régimen que lo encabezó.

Iguíñiz asume también la idea de un cierto estilo político de reforma educativa en el Perú; habla entonces de una reforma de tipo "Fujimori". En lo personal tengo una crítica a ese tipo de aseveraciones, puesto que me inscribo en una línea de interpretación de las reformas educativas y sociales en América Latina que puede ser catalogada de estructuralista. Desde este punto de vista, parto de la base de que, en términos generales, las reformas –tanto educativas como sociales– han sido en lo grueso diseñadas, promovidas e inducidas por los organismos internacionales, y que los gobiernos y los niveles nacionales disponen recursos y le dan características particulares a las políticas al interior de reglas del juego bastante estrechas y predeterminadas. Si se asume esta perspectiva, ¿qué significa entonces hablar de una "Reforma estilo Fujimori"?, teniendo en cuenta que la mayor parte de las transformaciones educativas son comunes al conjunto de países latinoamericanos.

Por lo anterior me parece también que el texto conlleva una cierta interpretación maquiavélica, que me parece legítima e incluso acertada como explicación del funcionamiento de ciertas estructuras de poder, pero que su eventual comprobación no emerge necesariamente de los hechos formalmente observables a partir del proceso de reforma, sino que es una crítica política previa del autor, basada en la interpretación que él hace respecto de la naturaleza del régimen político del momento en el Perú.

Es interesante también –e incluso amerita una reflexión muchos más profunda que la que se puede hacer en este comentario– la crítica a la falta de participación en las políticas. Sin embargo, hay que consignar que la mentada "falta de participación" si no es especificada termina generalmente por perderse en el infinito de lo deseable: siempre falta más participación de lo que uno quisiera y siempre lo que falta para el óptimo de las políticas puede argumentarse como consecuencia a una participación insuficiente. Sucede con esta parte del argumento algo que

también se observa en otros trabajos también expuestos en este Seminario: una suficiente participación se asocia a eficiencia y efectividad de las políticas, a la adecuación de estas últimas a problemas y necesidades auténticos. En lo personal, creo que la eficiencia y la efectividad de las políticas son variables que la mayor parte de las veces se mueven con independencia de la participación, y que el valor de esta última se juega en la legitimidad de las políticas. Precisamente el desafío de los Estados democráticos modernos es cómo ser eficiente y participativo a la vez.

Un último comentario respecto del tema de la descentralización es el que se refiere a las bondades de la descentralización, pero al mismo tiempo se da cuenta de lo difundido del clientelismo. Por lo mismo, me parece complicado e incluso poco deseable pedir más autonomía y descentralización en un escenario de intensas prácticas clientelistas.

Finalmente, me parece interesante, desde una perspectiva crítica, la idea que puede expresarse en "todo lo malo es imposición de un grupo de gobernantes y un proceso de modernización y lo positivo que sale de las políticas es producto de la sociedad civil no-dominada". Afirmar algo así, por lo menos en términos absolutos, me parece complicado en la América Latina actual, aún cuando en algunos momentos pueda ser cierto. Ese tipo de enunciado, que no comparto pero que me parecen absolutamente respetables, requiere de muchos análisis empíricos. Por eso, cuando Manuel Iguiñiz habla de los elementos que surgen desde la base social, como elementos de cambio, de transformación educativa que no ha sido reconocidos por el Estado, me gustaría ver una explicitación de cuáles son y hasta qué punto no han sido reconocidos y si es efectivo que no tengan una cierta sintonía con las macro-políticas llevadas por el Estado.

**CARLOS ROMERO\***

**PABLO LANDONI\*\***

### **Itinerario hacia la Ruptura del Monopolio**

#### *Una Historia de 150 Años*

En el Uruguay hasta hace pocos años, Educación Superior era sinónimo de Universidad de la República, fundada en 1838 y, por ende, la primera universidad pública de América Latina (Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura, 1996).

De ahí que, cuando se pensaba en el “sistema universitario”, se hiciera referencia al funcionamiento que tenía, y tiene, dicha universidad, con un marco legal propio y potestades para autoadministrarse, fijar políticas, procedimientos, creación de carreras y demás.

Así, la estructura de nuestra universidad pública era el equivalente a la estructura del sistema universitario nacional.

#### *El Sistema Educativo Uruguayo*

La educación está orientada por tres entidades claramente diferenciadas, con competencias distintas, que al tomarlas en su conjunto constituyen el sistema educativo nacional. Estamos refiriéndonos al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y dos Entes Autónomos: uno que atiende la enseñanza primaria, secundaria, técnica y formación docente (llamado Administración Nacional de Enseñanza Pública, ANEP) y otro constituido por la Universidad de la República. Los tres tienen cobertura en todo el territorio.

Desde la perspectiva sistémica -en la que las partes tienen sentido y responden al funcionamiento articulado del todo-, es perfectamente cuestionable la existencia de un “sistema educativo”. Partiendo de la experiencia cotidiana, resulta más acertado hablar de subsistemas educativos, con algún tipo de vinculación.

El único mecanismo de articulación institucional fue previsto en la Constitución de 1968 y reglamentado en leyes posteriores, al crear la Comisión Coordinadora de la Educación, que prevé la participación de todas las entidades públicas existentes y de algunas privadas. Como expresión del escaso peso que tiene esta Comisión en la vida educativa nacional, baste mencionar que fue citada en una sola ocasión en los cinco años de este período de gobierno (1995-1999).

Las competencias y actividades que desarrolla la ANEP, por ejemplo, la convierten en los hechos en un ministerio de educación paralelo al “otro” ministerio, que tiene el nombre pero no las tareas como para desempeñarse como tal. La independencia de funcionamiento que tienen las distintas jerarquías en la Educación Nacional (MEC, ANEP y Universidad) hacen que a diferentes niveles se procesen “reformas educativas”, que no están asociadas unas con otras.

---

\* Responsable del Área de Educación Superior, Ministerio de Educación y Cultura, Uruguay.

\*\* Asesor de la Vice Rectoría Académica, Universidad Católica del Uruguay, Uruguay.

Tal es lo que sucede con la llamada “Reforma Educativa” que se ha venido desarrollando desde 1995, que consiste fundamentalmente en una serie de medidas orientadas a mejorar la calidad de atención en distintos niveles, en cuanto a cobertura (se incluyen los niños de 3 años), formación docente (se incrementan los centros de formación docente en el interior del país) y trabajo en áreas de conocimiento (en secundaria básica).

Pero la “reforma” no se preocupa en superar las deficiencias estructurales del sistema, ni en lo organizativo, ni el diseño de políticas educativas de base, ni en la asignación de recursos para la globalidad de los niveles educativos. No hace más que reflejar la convicción que tienen las autoridades de cada sector del gobierno de la educación: los cambios que se realicen dentro de sus ámbitos de competencia son sinónimos de reformas de la educación “nacional”.

Lo que no cabe duda es que el tema universitario no estaba presente en la denominada “Reforma Educativa” de la que se habla en el país en los últimos años. La reforma de la educación superior de la que da cuenta este trabajo no está asociada en modo alguno con esta otra que se lleva a cabo en la educación primaria y media.

### *Una Universidad Pública*

La Universidad de la República, por la especificidad de sus funciones, por las competencias asignadas en la Constitución de la República y su Ley Orgánica, así como por su carácter monopólico, se fue constituyendo como referente exclusivo de toda la educación superior y excluyente de otra posible institución similar.

Un “sistema” con la estructura descrita, deja poco espacio para la complementación, el intercambio y, fundamentalmente, para la definición de políticas que puedan ser desarrolladas con el aporte de los diferentes niveles.

El modelo que la Universidad de la República asumió fue el de cubrir todas las áreas de conocimiento que en el país pudieran existir. Al ser la única, la llevó a que, en los hechos, se convirtiera en rectora del progreso del conocimiento universitario: sólo ella podía cubrir los estudios de nivel superior.

Hasta hace poco tiempo la mayoría de esos estudios era únicamente cursos de grado, habiendo muy pocas facultades que tuviesen postgrados. El acceso a la universidad pública ha sido, y sigue siendo, universal para todo aquel que haya aprobado la enseñanza secundaria y quiera continuar sus estudios. No hay examen de ingreso, pruebas de idoneidad (con alguna excepción) ni cupos de acceso.

Sumadas a esas facilidades de admisión, se agrega el hecho de que no se cobra derecho de matrícula ni tasas de ninguna especie. La universidad mantiene el principio de gratuidad total para los estudios de grado como uno de los puntales que no admiten discusión, y aún teniendo la posibilidad -dada por ley- de cobrar matrícula a sus estudiantes, prefiere no hacer uso de dicha opción.

Este acceso irrestricto hace que la masificación sea uno de los problemas que deben enfrentar varias facultades, con clases superpobladas de estudiantes y limitaciones presupuestales para poder atender convenientemente a todos sus servicios.

La autonomía universitaria se ha interpretado en la tradición nacional, como una absoluta independencia de la Universidad de la República para la fijación de sus orientaciones educativas y de investigación, dentro de las restricciones de los presupuestos que se le han otorgado. No coordina sus acciones en prácticamente ningún ámbito institucional.

Esta circunstancia limita la rendición de cuentas (*accountability*) de la institución por el uso de los subsidios públicos otorgados, a las negociaciones anuales con ocasión de las aprobaciones presupuestales.

### *Irrupción de las Instituciones Privadas y el Rol del Ministerio de Educación*

Aún con ese marco desfavorable para el desarrollo de otras instituciones de educación superior, se produjo, en los últimos cuatro años, el quiebre del modelo monopólico y hoy son nueve las instituciones con rango universitario que están iniciando el camino de crear un sistema (o subsistema, como prefiera verse) de educación superior.

El comienzo del proceso de ruptura del monopolio se dio hacia el final de la dictadura militar, en 1984, cuando se dio la posibilidad para constituirse la primera universidad privada, de confesión católica.

La acción de la incipiente universidad privada, más otras instituciones que se fueron sumando en una oferta de educación “terciaria” -aunque sin reconocimiento oficial- fue generando un creciente mercado en este nivel educativo.

En ese mismo período se dictó un decreto ley que establecía ciertos requisitos para los títulos profesionales que otorgaran las universidades privadas cuyo funcionamiento hubiera sido autorizado por el Poder Ejecutivo, los que deberían ser registrados en el Ministerio de Educación y Cultura para que tuvieran un mismo efecto jurídico que los expedidos por la Universidad de la República.

Recién entonces, con la aparición de la universidad privada, el Ministerio de Educación y Cultura comenzó a tener un papel de relevancia paulatinamente creciente en la educación superior, y específicamente, en la autorización, reconocimiento y regulación de las universidades privadas. En realidad, adquiriría un doble papel, ya que, por un lado, asumía la responsabilidad de llevar el registro de los títulos reconocidos, y, por otro, en lo más sustancial, un rol protagónico en el proceso de reconocimiento (acreditación) de las instituciones privadas de enseñanza superior.

Pero durante nueve años no hubo otros reconocimientos institucionales, aunque fue notorio el incremento de la oferta de educación terciaria propuesta desde la esfera privada. Fue por la insistencia de las propias instituciones que solicitaban ser evaluadas y fiscalizadas por el Estado (concretamente por el Ministerio de Educación), lo que determinó que éste se planteara la necesidad de fijar parámetros de evaluación que atendiesen esos pedidos.

Además, se agregaba un nuevo factor: la participación de Uruguay en el proceso de integración regional del Mercosur. Si bien las actividades propuestas dentro de este grupo son siempre voluntarias, le exigía de hecho poner a la educación superior en un nivel comparable con el resto de sus socios, pues las diferencias eran muy ostensibles. Al comienzo de la década de los 90, la situación de las universidades en la región era la descrita en la siguiente tabla.

NÚMERO DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE, POR TIPO

		Públicas		Privadas		Total		
		Universidad	Otras	Universidad	Otras	Número	Porcentaje	
							Públicas	Privadas
XIII.	Argentina	37	749	40	460	1286	61,1	38,9
	Brasil (1990)	55	167	40	656	918	21,2	75,9
	Chile (1993)	25	0	44	218	287	8,7	91,3

Fuente: Schwartzman, 1994.

Por encima de las diferencias en las proporciones entre instituciones privadas y públicas en los países mencionados, todos ellos tenían en común la existencia de un importante número de universidades. La excepción la constituía Uruguay. Lo

dispar en número y tipo de instituciones exigían cambios a nivel del país que le posibilitasen poder competir en un plano de mayor equilibrio con los demás.

### *EL PROCESO DE REFORMA*

#### *El origen del Decreto*

Desde el Ministerio de Educación y Cultura se tomó la decisión de formalizar una reflexión sobre el tema universitario, aunque restringiéndolo al sector privado, para no interferir con la autonomía de la Universidad de la República.

Se integró así una mesa de trabajo con representantes de la Universidad de la República, de la Universidad Católica, del MEC y de una institución terciaria con prestigio por su actividad educativa en cursos de nivel postsecundarios. De esta mesa debían surgir los puntos de consenso fundamentales que pudieran servir de base para una legislación que reglamentara la educación terciaria en el país.

Luego de algunos meses de tratativas, negociaciones e intercambios, se redactó un decreto (en agosto de 1995) que es el que en este momento rige a la educación terciaria privada en el país. Su gran “novedad” estaba en que sentaba las bases que posibilitan la creación de nuevas instituciones y el reconocimiento de sus títulos y carreras.

Estaba terminando formalmente un monopolio, estableciendo las bases jurídicas para crear el sistema de educación superior, que, aunque imperfectas por atender solamente a las instituciones privadas y no incluir la pública, igual sentaban un precedente casi “revolucionario” al posibilitar que hubiera más de una propuesta universitaria.

El proceso que comenzó con el reconocimiento de la Universidad Católica culminaba con el reconocimiento del decreto, desatando una pugna de intereses que no tardó en instalarse en el escenario político y educativo.

Los temas que constituyeron el eje de la discusión formal atendían a los aspectos genéricos, casi doctrinales de este tipo de educación: concepto de universidad, alcance de sus atribuciones, su contribución al desarrollo del país, características generales que debería reunir las instituciones privadas para poder ser reconocidas dentro de este nivel.

Por lo tanto, el estrecho horizonte en que se miraba la gestión universitaria<sup>72</sup> llevaba inevitablemente a que hubiera actores que sentados en una misma mesa, discutiendo temas comunes, tuvieran desiguales posibilidades de acción posterior: unos podrían expresar y opinar todo lo que quisieran (los representantes de las instituciones privadas), pero los otros (los de la esfera pública) tendrían, además de esas posibilidades, la de “traducir” en actos la discusión. Esa traducción significaba tomar la decisión sobre quién tendría el control del sistema.

#### *Actores y Agendas*

En un escenario todavía difuso, no resultaba fácil diferenciar cuántos y cuáles eran los actores que se encontraban disputando su lugar en esta área. Lo que se evidenciaba era que no se trataba de una pugna de

---

<sup>72</sup> En este trabajo se sostiene la inconveniencia de restringir la reforma al ámbito privado, pese a la relativa importancia que le asignan a este punto autoridades en el tema, “las reformas amplias traen también la oposición de muchos grupos organizados y tienen dificultades de pasar intactas por los procedimientos de aprobación típicos de los regímenes políticos democráticos. Esto no es del todo malo, porque casi siempre las reformas amplias suelen traer puntos de vista unilaterales, que terminarán por no ser implementados como se suponía al principio” (Schwartzman, 1994: 25).

intereses entre el sector público contra el sector privado: las mayores diferencias provenían de dos actores del sector público que se estaban enfrentando, teniendo como “arena” el sector de la enseñanza superior privada.

Tres núcleos aparecían como los más visibles. Un primer actor lo constituyó el Ministerio de Educación y Cultura -último responsable de la política educativa del país-, cuya agenda principal estaba gobernada por la idea de regular la aparición de una oferta educativa postsecundaria creciente de variopinto nivel académico. Un segundo actor principal fue la Universidad de la República, con su centenaria tradición de única institución de educación superior, y, por lo tanto, especializada en el tema. En tercer lugar, estaban las instituciones privadas, que perseguían un doble objetivo: bregar por la existencia de un espacio dentro de la educación nacional en donde pudieran ser reconocidas, tanto como buscar individualmente su mejor posición dentro de esa nueva estructura.

### *La Pugna por el Control*

En líneas generales, el nivel de las discusiones, el intercambio de información y enriquecimiento mutuo de todas las partes, indicaba que la actitud de los actores estaba enfocada a generar un espacio constructivo para la educación nacional. Pese a ello, había una natural “agenda oculta” que se orientaba más al “después” de esas discusiones.

Esto se daba fundamentalmente por la ausencia de normas y leyes coordinadas sobre este tema que dejaba vacíos en ciertos puntos y creaban zonas grises en otros, en donde no se atribuían responsabilidades específicas a los organismos del Estado, pero tampoco se las negaban.

Como resultado de las discusiones habidas en la mesa de negociación e intercambio entre las partes surgió el Decreto 308/95, que tuvo como finalidad facilitar la transición de una situación monopólica a una pluralidad institucional, al habilitar la irrupción de nuevas entidades (todas privadas) en el mundo de la educación superior. Para el logro de estos objetivos, reguló los requisitos necesarios para el reconocimiento del nivel universitario de las nuevas instituciones, instrumentó el procedimiento de acreditación de las instituciones y sus carreras universitarias y previó mecanismos de evaluación.

Tal responsabilidad recae en el Poder Ejecutivo, representado en el MEC y ante quien se deben realizar todas las gestiones para poder ser reconocidos. Se creaba, al mismo tiempo, un Consejo Consultivo asesor del Ministro -de ocho miembros, tres de los cuales serían propuestos por la propia Universidad de la República-, previéndose la obligatoria necesidad de recabar su opinión ante toda solicitud de una nueva institución. Pero, de hecho, el control quedaba fuera de la Universidad.

La Universidad de la República, apenas promulgado el Decreto, inició un recurso de impugnación del mismo, basando su argumento en que era a ella la institución facultada para dar la habilitación para funcionar. Finalmente, el Tribunal de lo Contencioso consideró que no asistía razón al planteo presentado por la Universidad.

Con el correr del primer año del sistema los tres integrantes del Consejo Consultivo nominados a sugerencia de la Universidad de la República, presentan la renuncia a sus cargos por el tratamiento que el Ministerio había dado a las dos primeras instituciones que fueron reconocidas, pues lo consideraron falto de rigor y transparencia.

Durante un año y medio, el Consejo funcionó sin ellos, período en el cual fueron reconocidas otras cinco instituciones universitarias.

El subsistema de educación superior privado quedó constituido por cuatro Universidades y cuatro Institutos Universitarios, del modo que se resume en el cuadro siguiente.

Universidad Católica  
Universidad ORT  
Universidad de Montevideo  
Universidad de la Empresa

Instituto Universitario CLAEH  
Instituto Universitario Autónomo del Sur  
Instituto Universitario Florence Nigthingale  
Instituto Universitario Saint Catherine College

---

El regreso de los representantes de la Universidad de la República<sup>73</sup> se produjo a fines de 1998, como consecuencia del cambio de las dos máximas autoridades del MEC y la Universidad. Los nuevos titulares, con una visión más conciliadora, recompusieron las relaciones, y la universidad pública se reintegró al trabajo del Consejo Consultivo. Sin embargo, se mantuvieron visiones discrepantes sobre el sistema y sus componentes.

### *Un Nuevo Escenario*

En ese momento, el escenario ya era otro: en total había ocho instituciones universitarias privadas reconocidas; un 10 % de la matrícula universitaria estaba cursando en las instituciones privadas; el 16% del total del profesorado se desempeñaba en esos centros; el 19% de los jóvenes que ingresaban a la vida universitaria lo hacían en las instituciones privadas, y el nexo vinculante entre ellas y el Estado lo constituía el Ministerio de Educación.

En el fondo, el debate no había sido otra cosa que el reflejo en el país de situaciones que se han ido reiterando en una y otra parte del mundo en donde los sistemas de educación universitaria han sido también objeto de profundos cambios.

Es cierto que en el caso particular de Uruguay la situación de partida era diferente, por el hecho de que el “sistema” era una institución; pero se tiene como denominador común que a prescindencia de la cantidad de instituciones que existan, lo que subyace es un nuevo enfoque de la educación superior que sacude a las universidades tradicionales, de la cual la nuestra forma parte.

En ese proceso de cambios, las tradicionales universidades del Estado con ingreso irrestricto, financiadas casi exclusivamente por recursos fiscales y asediadas por la masificación se han visto en jaque y han tenido que encarar procesos de reforma.

Otro tema trascendente lo constituye la orientación hacia las demandas del mercado. “En los casos en que la educación superior pública ha cambiado poco o con demasiada lentitud para atender las diversas demandas de los estudiantes o del mercado laboral, por lo general las instituciones privadas han aparecido para llenar el vacío” (BID, 1997: 7).

### *Temas Pendientes para la Consolidación del Sistema*

No existen señales que indiquen que el sistema converja hacia un modelo único de universidad. Tampoco es deseable que haya una convergencia “dada la pluralidad de formatos, misiones y recursos de que disponen las instituciones educacionales” (Schwartzman, 1994: 24).

La nueva concepción del modelo universitario involucra aspectos sustantivos que en su conjunto hacen a la vida de las universidades; el tratamiento de estos temas, la solución final que se les busca, suelen ser los principales motivos de confrontación y disputa en los procesos de transformación de los sistemas universitarios.

Algunos de estos temas no fueron abordados durante el proceso narrado, pero ello no es sinónimo de que no puedan integrar una agenda futura, y es más, una agenda única que incluya las instituciones privadas y la pública.

La postergación de estos puntos debe verse más como una concesión hecha en aras de posibilitar el nacimiento del sistema, y como temas cruciales para las etapas que vendrán.

---

<sup>73</sup> Formalmente no son representantes pues los integrantes del Consejo Consultivo se eligen a propuesta de las instituciones universitarias o del Ministerio, por las condiciones académicas de cada uno de los nominados.

Uno de estos temas sensibles es el financiero. El que este tema no haya sido objeto de debate, probablemente se deba a la tradición instaurada de que los fondos públicos que se destinan a educación, son exclusivamente para el sistema educativo público, estatal, y por tanto prescindente de las instituciones privadas. En ninguna de las ramas de la enseñanza, las instituciones privadas que ofrecen sus servicios reciben contribuciones o subsidios de índole alguna, quedando a expensas de cada institución privada hacer frente a todos los gastos que generen.

Otro de los temas que tampoco estaba en discusión era el de la regulación del ejercicio profesional, que se aplica en algunas profesiones en nuestro país, aunque, en realidad, el número de las que se encuentran en esta condición es muy pequeño. Con excepción de pocas especialidades con legislaciones particulares que determinan las condiciones para poder ejercer, y que, por tanto, tienen Colegios o Agremiaciones que velan por los intereses de sus afiliados, es libre el ejercicio para la gran mayoría de las profesiones.

La falta de representantes de las agremiaciones en las discusiones preliminares al decreto de ordenamiento, facilitó, en los hechos, que no se pusieran condiciones de ningún tipo para las propuestas académicas.

La regulación de ofertas no se estableció en el tipo de cursos de grado o postgrado a impartir, sino en el cumplimiento de requisitos de calidad considerados acordes al grado de desarrollo educativo del país. Se suponía que las leyes del mercado actuarían como mecanismo regulador previo a la propuesta académica que desarrollarían las instituciones. Se esperaba que, una vez dentro del sistema, sería la propia comunidad académica universitaria la que officiaría de moderadora, pues se optaba por las evaluaciones de pares.

#### *La Universidad de la República Comienza a Dar Señales de Cambio*

Coincidente en el tiempo, aunque no se le pueda establecer una relación de causalidad con la aparición de las instituciones privadas, la Universidad de la República comenzó una etapa de análisis y reconversión interna, que apunta a superar las principales dificultades que ella misma identifica: “la insuficiencia de personal docente en cantidad y con la calificación académica acorde con la demanda actual; la inadecuación de los locales y del equipamiento para las necesidades de docencia y de investigación; la deserción desde los primeros años de carrera de un importante contingente de estudiantes, con la consiguiente baja relación entre los ingresos y los egresos; la excesiva duración promedio del tiempo requerido para la graduación derivada en parte de una realidad social (aproximadamente 60% de los estudiantes universitarios trabajan) y de la extensión de muchos de los planes de estudio de las carreras universitarias” (Universidad de la República, 1998: 1).

Desde 1999, una serie de acciones renovadoras se han ido impulsando en esta casa de estudios, con las cuales se espera conseguir una serie de mejoras en la calidad de la enseñanza que imparte. Entre estos cambios pueden señalarse la organización de áreas de conocimiento (lo que implica vincular Facultades que, hasta entonces, eran independientes), acortamiento de los planes de estudio, establecimiento de ciclos comunes que permitan la movilidad horizontal y sistema de créditos académicos. Otro elemento de importancia central es la realización de evaluaciones internas y externas de varias áreas de la universidad y la creación de la figura de “Prorrector” (cuatro en total) que pasarán a estar al frente de las áreas de enseñanza, investigación, extensión y ejecución.

Compartiendo un mismo espacio, con múltiples puntos en común, la universidad pública y las privadas descubren, sin embargo, que han quedado ubicadas en dos hemisferios paralelos y que su vinculación requiere de un trabajo de reingeniería universitaria, para la cual deben prepararse.

### **RETOS QUE DEBE ENFRENTAR EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN SU PROYECCIÓN HACIA EL FUTURO**

Tres son los desafíos principales que no pueden soslayarse en la reforma de la educación superior en curso: la creación de un sistema nacional integrado de educación superior, la introducción de mecanismos de evaluación institucional y

académica, y el debate sobre el financiamiento de la educación superior como una responsabilidad compartida entre el Estado, los usuarios de los servicios previstos por las instituciones y la sociedad (Brunner, 1991). En todos ellos el rol del Estado ocupa un lugar primordial pese a que resulta esencialmente diferente en cada uno de los subsistemas.

En el público, subsiste el monopolio de la Universidad de la República y no existe coordinación. El principal ámbito de encuentro, y normalmente de enfrentamiento, es el Parlamento con ocasión de los debates presupuestales. El caso uruguayo constituye un caso típico de lo que Brunner denomina “asignación presupuestal incremental”. El Estado asigna a la universidad recursos sin tener en cuenta parámetros de desempeño y productividad, sino sobre la base de aumentos incrementales respecto al año anterior. En consecuencia, puede describirse la relación de los poderes públicos con la Universidad de la República como de lejanía institucional, fuente en ocasiones de desinterés y, en otras, de enfrentamiento.

En el subsistema privado, el Estado asume un rol más activo. En los últimos años, el Ministerio de Educación ha reconocido ocho instituciones universitarias y sin embargo, no ha podido traspasar el umbral de la acreditación inicial, puesto que los controles que ejerce son fundamentalmente formales, careciendo de instrumentos de estímulo para el mejoramiento de la calidad en el sistema, como ser subsidios para becas y estudios de postgrado.

### **Exigencias para la Construcción de un Sistema de Educación Superior**

#### *Los Actores y el Cambio*

La situación bipolar descrita obstaculiza el proceso de reforma porque genera una situación de suma cero. El avance logrado con la culminación del monopolio público de la oferta de educación superior, no puede congelarse con la consagración de dos subsistemas separados.

No obstante, en el sistema operan una serie de actores que empiezan a verlo como un todo. En primer lugar, los estudiantes, que comienzan a tener una libertad de elección que antes no gozaban. En segundo lugar, las empresas demandantes de mano de obra calificada y profesional. Estas empresas son cada vez más exigentes en las calificaciones necesarias para el reclutamiento y constituyen un factor determinante que impulsa el mejoramiento de las ofertas educativas.

El panorama de la educación superior uruguaya, luego de la puesta en vigencia del Decreto 308/95, presenta rasgos de transitoriedad.

No existe ningún ámbito en el que se planifiquen y determinen políticas para la educación superior uruguaya. El Consejo Consultivo de la Enseñanza Terciaria Privada, tanto en su régimen legal, como en la práctica, se ha restringido al rol de “guardián” de la puerta de acceso al lado privado del sistema, sin tener competencia para fijar criterios de orientación al sistema.

El Ministerio de Educación y Cultura ha asumido la tarea de definir reglas de juego para las instituciones privadas, sin atreverse a incursionar en el ámbito de la fijación de políticas, ni en el subsector privado, y mucho menos en el área pública.

#### *El Sistema y su Gobernabilidad*

La construcción de un genuino sistema de educación superior exigirá, en primer lugar, reflexionar sobre su gobernabilidad. Ésta dependerá de una acertada coordinación y equilibrio de las fuerzas presentes en el mismo.

En la actualidad, el subsector público se encuentra inclinado fuertemente hacia la comunidad académica que gobierna la universidad estatal en el régimen de cogobierno. Dispone de pocas referencias a las exigencias de los mercados, y la injerencia del Estado es escasa, salvo en la fijación del monto global del subsidio anual a otorgarse.

En cambio, el subsector privado se encuentra más en equilibrio, con un mayor protagonismo del Estado a través del Ministerio de Educación, y mayores referencias al mercado como exigencia de sustentabilidad económica para las instituciones privadas. En algunos casos, las presiones provenientes de su esquema de financiamiento -casi exclusivamente basado en las matrículas de los estudiantes- pueden generar tensiones sobre la calidad académica.

Una adecuada gobernabilidad del sistema promoverá la necesaria interacción entre las instituciones, los mercados, las asociaciones profesionales, y los gobiernos nacionales y locales para la formación de la políticas públicas en educación superior (Rothblatt y Wittrock, 1996). Para propiciar esta interacción, el sistema deberá generar un ámbito institucional de alto nivel para que los diversos actores puedan articular sus visiones sobre la educación superior y el Estado facilitar el proceso de fijación de políticas de orientación al sistema. Como Winkler (1990) ha sugerido, la gobernabilidad de los sistemas de educación superior reclaman el adecuado marco institucional para la determinación de prioridades, toma de decisiones y asignación de recursos.

Una segunda exigencia de un sistema de educación superior está planteada por la existencia de mecanismos de estímulo e incentivos para la fijación de prioridades, y en particular, el mejoramiento de la calidad del sistema.

Una instancia de alto nivel de coordinación, debe ser complementada con el sentido de dirección. Las políticas de educación superior suponen la fijación de estándares y parámetros asociados a lo que se entiende como “educación de calidad”, la introducción de incentivos a las instituciones para alcanzarlos, y la aplicación de instrumentos adecuados para evaluar los niveles de cumplimiento de dichos objetivos.

Para el logro de estas metas, será imprescindible definir un nuevo modelo para la acción del Estado en la educación superior. Es posible presumir que Uruguay se dirigirá hacia el modelo de “supervisión estatal” sugerido por Neave y Van Vught (1994: 10) en el que el Estado (en la forma de alguna entidad especializada) asume responsabilidad por la supervisión del sistema de educación superior y el logro de sus metas, promoviendo la evaluación de la calidad académica y asegurando la rendición de cuentas y la responsabilidad social por la utilización de recursos públicos.

Instrumentos privilegiados para la formulación de políticas públicas de educación superior lo constituyen la introducción de mecanismos de evaluación y la determinación de políticas de financiamiento para el sistema en su conjunto. Su estudio será clave para identificar las principales dificultades a enfrentar en el futuro próximo por los propulsores del cambio de la educación superior en el país.

## **Evaluación y Calidad en la Educación Superior Uruguay**

Comparativamente con otros países latinoamericanos, Uruguay recién se introduce en el campo de la evaluación, y no dispone de una agencia o entidad que desarrolle tareas orientadas a verificar la calidad de las carreras impartidas por las instituciones universitarias reconocidas (Da Silveira, 1996).

Diversos factores operan para dificultar la definición de calidad y su evaluación. En primer lugar, la educación superior produce una amplia variedad de resultados (*outputs*) y logros, que incluyen el rendimiento de los estudiantes, la formación de los docentes, los desarrollos de investigación científica y tecnológica, llegando incluso hasta la promoción de valores democráticos y contribuciones al desarrollo económico. En segundo término, la idea de calidad conduce al debate de su naturaleza subjetiva y la distorsión producida por la utilización de instrumentos cuantitativos para su determinación.

Sin embargo, en Latinoamérica existe un consenso creciente en torno a la idea de lograr definiciones de calidad de corte objetivo, que sean capaces de orientar las políticas de educación superior (Levy, 1994).

En el caso uruguayo, las instituciones privadas y la universidad pública han comenzado con procesos de autoevaluación, con importantes consecuencias en sus respectivas gestiones académicas. Estos mecanismos constituyen el primer peldaño para la construcción de un sistema nacional de evaluación. Debe ser complementado con evaluaciones externas, sea por agencias independientes, asociaciones profesionales e incluso a través de expertos internacionales. Los evaluadores externos son imprescindibles en comunidades científicas y de investigación pequeñas como la uruguaya.

Estas evaluaciones recurren a instrumentos como ser la revisión por pares (*peer review*) o indicadores de desempeño (estándares de criterios predefinidos como por ejemplo, publicaciones en revistas internacionales arbitradas) y pueden efectuarse a diversos niveles: disciplinario, institucional o nacional.

La construcción de un Sistema Nacional de Evaluación requerirá la obtención de consensos que lo legitimen. Debe ser aceptado por los actores involucrados en el sistema. Los docentes e investigadores son actores principales a ser comprometidos debido a su rol central en el desarrollo de la educación superior. La legitimidad de un sistema de evaluación se reforzará mediante la adopción de procedimientos y criterios transparentes para todos los actores, y, en la medida en que los resultados de las evaluaciones tengan efectos con la aplicación de estímulos positivos (como, por ejemplo, fondos públicos para becas o investigación) o negativos (sanciones).

#### *La Calidad según la Visión de los Actores*

Los actores tienen valoraciones distintas respecto de lo que significa calidad en la educación superior y tienen sus preferencias con respecto a los instrumentos de evaluación. Un sistema de evaluación a nivel nacional exige una ponderación de estas visiones, y una necesaria articulación de las mismas a los efectos de generar consensos que lo legitimen (Landoni, 1997).

La comunidad académica concibe a la excelencia como la finalidad de la educación superior, y en el caso de la universidad pública, considera a la autonomía como fuerza dinámica que impulsa la calidad. La calidad es sinónimo, en esta visión, de generación de conocimientos.

Los estudiantes tienen distintas visiones sobre la calidad. Desde un punto de vista, los estudiantes priorizan la equidad como valor fundamental. Perciben a la educación superior como un bien público en sentido económico, que debe ser provisto o financiado por el Estado. Otra visión que tienen los estudiantes los destaca como “consumidores” de educación superior, priorizando la posibilidad de elegir entre diferentes opciones. Lo que buscan es “prestigio”.

También debería preocuparle al Estado la consolidación de una sociedad del conocimiento con un perfil social, que al tiempo de apostar a la formación de mano de obra calificada para el desarrollo de las condiciones de vida y fomento social, promueva la formación en valores, en donde la dignidad y el respeto ocupen en rol protagónico.

La descripción realizada, como toda simplificación, no recoge la diversidad y la riqueza de las distintas visiones de los actores sobre la educación superior. Sin embargo, constituye una aproximación que comprueba la dificultad de tener una visión única sobre la calidad en la educación universitaria y la validez de la construcción de un sistema nacional de evaluación universitaria que recoja estas visiones, las priorice y, en definitiva, se constituya en un instrumento de políticas públicas para la reforma de la educación superior.

Al Estado como actor del sistema, le preocupa la eficiencia y una adecuada rendición de cuentas (en el sentido del término *accountability*) de los recursos de toda la sociedad que se invierten en educación. La calidad se asocia con adecuada administración de los recursos humanos y materiales. Al administrador público gubernamental, normalmente procura la posibilidad de instruir un número creciente de estudiantes al menor costo posible. Estos administradores prefieren la utilización de indicadores de desempeño como instrumento de evaluación, porque son los que miden mejor la eficiencia.

#### *La Evaluación como un Instrumento de Política*

La inexistencia a nivel nacional de estándares de calidad y eficiencia así como la falta de mecanismos concertados de evaluación constituyen un obstáculo a remover en la reforma de la educación universitaria uruguaya.

Una primera etapa exigirá promover una “cultura de la evaluación” en el sistema universitario. Actualmente se han iniciado programas de autoevaluación en diversas instituciones. Estas revisiones periódicas a nivel disciplinario, departamental e incluso institucional constituyen la base de información para mejorar la calidad educativa. Las evaluaciones practicadas permiten a los administradores universitarios tomar decisiones que impongan incentivos o correctivos en los desempeños de las instituciones.

A nivel agregado, también resulta necesario disponer de evaluaciones de resultados del sistema en su conjunto, en la medida que pone a disposición de los responsables de la fijación de políticas, una información que de otra manera no estaría disponible para tomar decisiones (Commission On Higher Education-Middle States Association of Colleges and Schools, 1996).

La profundización de la cultura de la evaluación exigirá el debate y adopción de instrumentos en algunos sectores de la educación superior que afectan el mejoramiento de su calidad. Un primer sector a examinar lo constituye la política de admisiones de estudiantes al sistema. En la actualidad no existe ningún tipo de examen de ingreso a las instituciones universitarias.

Un segundo aspecto de imprescindible análisis responde a la pregunta: ¿quién evalúa? Varios países de América Latina han creado Agencias de Evaluación independientes para estimar la calidad y eficiencia de las instituciones en el sistema. Estas agencias se caracterizan por disponer de un régimen de autonomía respecto del Estado y las instituciones universitarias. Esta solución evita el riesgo de un excesivo intervencionismo y control gubernamental. Queda al Estado la gravitante tarea de definición de políticas y marcos generales del sistema de evaluación.

El Mercosur Educativo ha asumido el compromiso de que en cada país exista una Agencia Acreditadora Nacional con alcance regional. Los intentos de comenzar a trabajar en ese sentido en Uruguay han dado lugar a discusiones e intercambios de opiniones en los últimos meses, enfrentando a las instituciones privadas y el Ministerio de Educación, ya que aquellas se sentían impulsadas a transitar en una senda en la cual no habían tenido participación.

Otra dimensión a destacar, es la necesaria asociación entre evaluación y un sistema de incentivos para los evaluados. Los incentivos pueden ser variados, incluyendo pero no exclusivamente, los económicos. En la actualidad, el único incentivo para las instituciones privadas lo constituye el reconocimiento de su nivel universitario por parte del MEC, mediante un proceso de acreditación. Pero una vez reconocidas, al Estado le quedan potestades sancionatorias, pero no de incentivos para promover el desarrollo de las instituciones.

Esta reflexión nos conduce directamente a analizar el obstáculo a la reforma proveniente del régimen del financiamiento de la educación superior uruguaya.

## **Cambios en el Esquema de Financiamiento**

### *Un Sistema Dual de Financiamiento*

Solamente la universidad pública recibe fondos públicos, siendo todos sus cursos de grado gratuitos.

Levy (1986) ensaya una clasificación de los sistemas de financiamiento universitario en dos grandes categorías: únicos o duales. Concluida la situación de monopolio, el régimen uruguayo se ubica dentro de los sistemas duales (con financiamientos públicos y privados). Dentro de los duales, el autor distingue entre sistema homogéneos y diferenciados. Homogéneo es el sistema de financiamiento en el que los sectores público y privado siguen patrones similares en cuanto a sus fuentes de recursos. En los sistemas diferenciados, las instituciones públicas se financian con subsidios estatales, y las privadas con recursos de los particulares.

El sistema educativo uruguayo es claramente un sistema dual diferenciado. Las instituciones educativas públicas reciben su financiamiento en exclusividad de recursos públicos. Las instituciones privadas no reciben subsidios estatales directos, salvo algunas exoneraciones impositivas limitadas.

Este régimen dual diferenciado en términos de financiamiento, combinado con las consideraciones realizadas con relación al régimen legal y los sistemas de evaluación, plantea situaciones complejas. En el ámbito público, el Estado (y por ende la sociedad en su conjunto) financia pero no regula ni controla la entidad universitaria pública. En el subsector privado, el

Estado regula y controla, pero no financia, por lo que carece de mecanismos de estímulos para promover el desenvolvimiento y mejora del sector.

#### *Financiamiento del Subsector Público*

En 1997 le correspondió a la educación un 14,9% del presupuesto general del país. En términos del PBI, el país invierte menos del 3% en la educación pública.

El presupuesto anual de la Universidad de la República se acerca a los 130 millones de dólares. En este monto se incluyen los gastos del Hospital de Clínicas (universitario), el más grande del país, y que cumple un importante rol en el sistema de cobertura asistencia del país.

El porcentaje asignado a la educación superior se ha mantenido en los últimos años en el entorno del 25% del total del gasto público en educación. El 90% de los recursos universitarios provienen del presupuesto nacional. Estos recursos se originan en proceso de negociación política en el ámbito parlamentario y se vuelcan en forma global sin previa definición de parámetros de rendimiento o eficiencia.

Esta profunda dependencia de la universidad pública, respecto de los recursos estatales, es típica de la realidad latinoamericana y genera preocupación (Winkler, 1990).

La continua demanda por una expansión cuantitativa (masificación) y cualitativa con los patrones actuales de financiamiento es problemática. La falta de diversificación de las fuentes de financiamiento y la dependencia de recursos públicos con tendencia a decrecer, ha producido un aumento en el número de estudiantes por clase, una inadecuación creciente de servicios tales como bibliotecas y laboratorios de investigación, con consecuencias inevitables en términos de deterioro de la calidad de la enseñanza.

#### *Financiamiento del Subsector Privado*

La política de “precios” de la educación en Uruguay (como en otros países de América Latina), ha sido la de fijar un precio cercano a cero en la universidad estatal, y, al mismo tiempo, un precio cercano al costo marginal en las instituciones privadas. Los costos de la educación superior pública son solventados con recursos de los contribuyentes y los de la educación superior privada por los estudiantes matriculados (y sus familias).

Esta solución es de cuestionable equidad. El acceso a la educación superior, desde un punto de vista social, es inequitativo, especialmente en términos geográficos (Universidad de la República, 1988). La concentración de los estudios superiores en la Capital de la República (un 70% de los estudiantes provienen de Montevideo) genera un fuerte impacto negativo sobre la tasa de matriculación en el interior del país.

Las instituciones privadas dependen completamente de las matrículas que abonan sus estudiantes. No existen mecanismos fiscales que promuevan donaciones, ni una tradición de contribuciones de ex alumnos graduados al estilo anglosajón. La principal consecuencia del esquema de financiamiento privado es que incentiva a las instituciones privadas a concentrarse

en aquellas áreas del conocimiento con un mayor retorno económico individual para sus estudiantes. No existen en el país instituciones privadas que dicten carreras universitarias en áreas como la salud y las ciencias básicas.

### *Consecuencias en Términos de Políticas Públicas*

Para resultar exitosa, la reforma de la educación superior uruguaya, deberá encarar el problema del financiamiento de las instituciones que operan en el sistema.

En primer lugar deberá atender a un doble y simultáneo impulso de diversificación de las fuentes de financiamiento, a la vez que buscar una homogeneización entre la esfera pública y la privada.

La única universidad pública (y las nuevas que puedan crearse) deberá incrementar sus ingresos por fuentes distintas al subsidio anual del presupuesto nacional. Además de aumentar el magro 10% que proviene, actualmente, de convenios y fondos concursables de investigación, deberá reflexionar sobre mecanismos de recuperación de costos mediante matriculación de los estudiantes o contribuciones de los egresados.

Las universidades privadas deberán profundizar sus acciones para mejorar los financiamientos por contratos y convenios con empresas privadas y públicas, y mejorar sus capacidades en investigación científica y desarrollo tecnológico para acceder a fondos concursables en estos campos. Si desarrollan áreas de conocimiento con retorno social como la salud, las ciencias básicas o la educación de postgrado de calidad es razonable que aspiren a subsidios con fondos públicos.

En segundo término, una reforma de los mecanismos de financiamiento de la educación superior, deberá basarse en una política de evaluación de resultados. El subsidio incremental no estimula la calidad.

El cambio de la política presupuestal incremental a un sistema de presupuestos por resultados asume una nueva manera de relacionar al Estado con la Universidad pública en tanto exigirá la negociación y el acuerdo en torno a los indicadores apropiados para medir los resultados y la definición de los mecanismos para evaluarlos.

Un tercer aspecto a profundizar en la reforma del régimen de financiamiento proviene de la necesidad de asignar recursos públicos a las instituciones privadas siempre y cuando cumplan estándares de calidad y equidad. Si se asume el principio rector con relación al financiamiento, que los recursos públicos deben responder a la presencia de externalidades positivas y beneficios para toda la comunidad de las actividades realizadas, es razonable que deban instrumentarse subsidios a aquellas actividades universitarias de investigación, desarrollo o acción social (extensión) que generen impactos más allá del educando y la institución que lo forma.

El nuevo esquema de financiamiento debe satisfacer como objetivo esencial, la movilización de mayores recursos privados en el sistema vía contratos, convenios, donaciones y mecanismos de recuperación de costos los que deben ser acompañados de un uso más adecuado y eficiente de los recursos públicos. No puede pensarse en una sustitución de fondos públicos por privados (asumiendo una privatización del sistema), sino en la generación de más recursos por parte de mayores contribuciones privadas. Al mismo tiempo, los recursos públicos deberán asignarse atendiendo a razones de equitativas y eficientes políticas públicas en educación.

En síntesis, las políticas de financiamiento de la educación superior deben subrayar la necesidad de un incremento en las contribuciones privadas a los costos de un mejor sistema de educación superior, con el financiamiento público operando como un estímulo (del tipo *matching funds*) para el incremento de la calidad, la eficiencia y la equidad del sistema de educación superior en su conjunto.

### A MANERA DE SÍNTESIS

El fin de siglo suele ser visto como motivo de punto final de una etapa y comienzo de una distinta, más aún si al fin de siglo se le suma el fin del milenio. Estas connotaciones casi “mágicas”, y fruto más de la fantasía y deseo de cambio, tiene sin embargo, un viso de realidad para la educación superior uruguaya: la etapa que se avecina deberá traer inevitablemente cambios en su fisonomía.

A finales de 1999 se está procesando un cambio de gobierno nacional, con las incertidumbres que ello siempre despierta en el sentido de la permanencia o cambio de los partidos (y la gente) que detentaban el poder hasta ese momento. Las nuevas autoridades encontrarán un “escenario universitario” muy diferente al que encontraron sus homónimos al comienzo del gobierno que está ahora concluyendo.

Con más instituciones compartiendo un mismo espacio educativo, con otros interlocutores capaces de contribuir en la búsqueda de las mejores soluciones para este sector, con temas candentes a resolver (como algunos de los que se señalaron a lo largo de este trabajo: coordinación, financiamiento y evaluación del sistema), es esperable que los nuevos responsables busquen dar otros pasos de avance hacia la conformación de una estructura más armónica e integrada.

En el horizonte cercano se vislumbra la necesidad de redimensionar algunas de las figuras que se disponen en este momento (por ejemplo, el Consejo Consultivo) y de crear otras o que lo complementen o bien lo sustituyan en sus acciones. Estas nuevas entidades deberían tener unas competencias de supervisión sobre la totalidad del sistema al estilo de lo que pasa en otros países (inclusive los de la región), con una presencia mucho más activa y cercana sobre las instituciones que lo componen.

No escapa tampoco el pensar en ámbitos de evaluación de la calidad de la educación superior que se estructuren junto, o en paralelo, con los organismos públicos (o semipúblicos) que sean los responsables de orientar el sistema.

Pero sean cuales fueren las soluciones a las que se arriben, esas salidas serán fruto del aporte y del trabajo de muchos más que los que contribuyeron a que el monopolio fuera superado. El rol de lo público y lo privado se ha equilibrado en este aspecto como no lo estaba antes del comienzo de todo el proceso.

Es tan cierta la afirmación de lo distinto de nuestra educación superior, como la de lo comparable y compartible con otras realidades nacionales.

Sin pretender copiar las soluciones encontradas en otras partes, no se puede tampoco ignorar las experiencias exitosas que se constatan en otras latitudes, y que pueden servir de orientación a los esfuerzos nacionales.

Mucho se ha avanzado en estos últimos años, pero bastante queda por hacer en el camino hacia la consolidación de un auténtico sistema de educación superior, que busque servir a los fines de la educación universitaria, preocupada por la generación y aplicación del conocimiento con un espíritu abierto y crítico de la realidad que nos toca vivir.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AROCENA, J. 1994. Universidad y sociedad en el Uruguay. Revista Prisma. Mayo.
- BALÁN, J. 1996. Quality and Quality Assurance as Policy Issues in Higher Education. En Simposio Higher Education in Latin America: The Challenge of the Market and Institutional Reform. Cambridge MA, Harvard University. November 6-8.
- BARBATO, C. (ed.). 1994. El debate tras la fachada. Montevideo, Fin de Siglo.
- BARNETT, R. 1992. Improving Higher Education: Total Quality Care. Buckingham and Bristol PA, Open University Press.
- BID, DEPARTAMENTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE, UNIDAD DE EDUCACIÓN. 1997. La educación superior en América Latina y el Caribe. Washington, BID. (Documentos de estrategia).
- BRUNNER, J. J. 1991. Estado y Educación Superior. En G. Neave y F. Van Vught (eds.): Prometeo encadenado: Estado y educación en Europa. Barcelona, Gedisa.
- \_\_\_\_\_; G. BRIONES. 1992. Higher Education in Chile: Effects of the 1980 Reform. En: L. Wolff y D. Albrecht (eds.). Higher Education Reform in Chile, Brazil and Venezuela. Washington DC, World Bank.
- CLARK, B. 1983. The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective. Berkley LA, University of California Press.
- COMMISSION ON HIGHER EDUCATION-MIDDLE STATES ASSOCIATION OF COLLEGES AND SCHOOLS. 1996. Framework for Outcomes Assessment. Philadelphia, C.H.E..
- CONICYT; UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. 1995. Alternativas para la financiación y recuperación de costos de la educación superior. Montevideo, CONICYT.
- CRESALC; UNESCO. 1998. Plan de acción para la transformación de la educación superior en América Latina y el Caribe. Caracas, CRESALC.
- CHILE, MINISTERIO DE EDUCACIÓN. 1997. Marco de política para la educación superior. Santiago de Chile, MINEDUC.
- DA SILVEIRA, P. 1996. Relatoría del Seminario La Evaluación Universitaria en América Latina: Presentación de Casos Nacionales. Montevideo, MEC.
- LANDONI, P. 1997. Higher Education Reform in Uruguay: Equity, Efficiency and Quality as Policy Concerns. Tesis de Grado. Cornell, Cornell University, Facultad de Graduados.
- LEVY, D. C. 1994. La calidad en las universidades de América Latina: vino viejo en botellas nuevas. En S. Malo y S. Morley (eds.). La educación superior en América Latina: testimonio de un Seminario de Rectores. Washington DC, BID-UDUCAL.
- \_\_\_\_\_. 1986. Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance. Chicago, The University of Chicago Press.
- MAYOR ZARAGOZA, F. 1996. Discurso de clausura. En Conferencia Regional sobre Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y El Caribe. La Habana, 22 de noviembre.
- MARTÍNEZ SANDRES, F. 1999. Aplicación y contribución en materia de educación superior. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- NEAVE, G.; VAN VUGHT, F. (eds.). 1994. Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: the Winds of Change. Oxford, Pergamon Press.
- ROTHBLATT, S.; WITTRICK, B. (eds.). 1996. La Universidad europea y americana desde 1800: las tres transformaciones de la Universidad. Barcelona, Pomares-Corredor.
- SCHIEFELBEIN, E. 1994. El financiamiento de la educación superior en América Latina. En S. Malo y S. Morley (eds.). La educación superior en América Latina: testimonio de un Seminario de Rectores. Washington DC, BID-UDUCAL.

SCHWARTZMAN, S. 1994. Las universidades latinoamericanas en contexto. En S. Malo y S. Morley (eds.). La educación superior en América Latina: testimonio de un Seminario de Rectores. Washington DC, BID-UDUCAL.

\_\_\_\_\_. 1993. Policies for Higher Education in Latin America: the Context. Higher Education, 25 (1).

\_\_\_\_\_; KLEIN, L. 1994. Brazil: Higher Education and Government. En G. Neave y F. Van Vught (eds.): Prometeo encadenado: Estado y educación en Europa. Barcelona, Gedisa.

UNESCO. 1998. La educación superior en el siglo XXI: visión y acción. En Conferencia Mundial sobre la Educación Superior. París. (Documento de Trabajo).

\_\_\_\_\_. 1997. Hacia una nueva educación superior. Actas de la Conferencia Regional de Políticas y Estrategias para la Transformación de la Educación Superior en América Latina y El Caribe (La Habana, noviembre 1996). Caracas, UNESCO.

\_\_\_\_\_. 1995. Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior. París, UNESCO.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. 1998. Perfil de Proyecto de Desarrollo Institucional de la Universidad de la República. Montevideo. Sin publicar.

\_\_\_\_\_. 1988. Censo universitario. IV Censo general de estudiantes universitarios. Montevideo, Universidad de la República.

URUGUAY, MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA. 1998. Anuario Estadístico 1997. Montevideo, MEC.

\_\_\_\_\_. 1996. Desarrollo de la educación: informe nacional de Uruguay. Montevideo.

WINKLER, D. 1990. Higher Education In Latin America: Issues Of Efficiency And Equity. Washington DC, World Bank. (Discussion Paper 77).

## CONCLUSIONES. LAS REFORMAS Y SUS CONFLICTOS: UN APRENDIZAJES PARA EL CAMBIO

### GRANDES REFORMAS Y POCOS IMPACTOS

Los estudios presentados en este libro demuestran que los cambios educativos emprendidos en América Latina son de gran envergadura. Sin embargo, los resultados aún están muy lejos de lo deseado. En efecto, hasta ahora las mejoras en la cobertura y eficiencia no se han traducido en impactos significativos en la calidad y equidad de los sistemas educativos.

Las investigaciones son consistentes en demostrar la persistencia de altos niveles de desigualdad tanto en el acceso como en la calidad de los aprendizajes. Frente a ello, y parafraseando a Fitoussi y Rosanvallon<sup>74</sup>, podemos celebrar y destacar los avances y progresos de los sistemas reflejados en sus indicadores de eficiencia o, por el contrario, cuestionar la desigualdad interna que aún se mantiene.

En este libro se han presentado muchas explicaciones del problema. Para algunos autores la baja calidad se explica por la reciente implementación de las reformas. En efecto, se trata de procesos largos –se argumenta– y sus resultados sólo pueden apreciarse después de diez o quince años desde el inicio de los cambios. Para otros, el problema radica en las condiciones sociales y culturales de las familias, las que impactan negativamente sobre los resultados educativos, especialmente en la población más pobre y excluida

Una tercera explicación pone de relieve los problemas que tienen los diseños teóricos de las reformas y sus hipótesis de cambio. En efecto, existe una amplia discusión sobre la secuencia de los cambios y la relación que se establece entre los diferentes componentes de las reformas. Por ejemplo, se ha cuestionado la importancia otorgada al cambio en la gestión de las escuelas como un paso anterior a cualquier intervención pedagógica. Del mismo modo se discuten las acciones aisladas y descoordinadas que tienen muchos componentes de las reformas, cuando se asumen estrategias graduales de cambio.

Por último, existe un amplio consenso en los problemas que han tenido las reformas en sus procesos de ejecución y que han afectado los resultados obtenidos. Como se ha analizado en este libro, los cambios propuestos en las reformas afectan las prácticas, los conocimientos y las relaciones sociales que tienen profesores, funcionarios, alumnos y padres en el contexto educativo. Por la naturaleza cultural de los mismos, cualquier cambio o nueva pauta de acción

---

<sup>74</sup> J. P. Fitoussi y P. Rosanvallon. 1997. La nueva era de las desigualdades. Buenos Aires, Manantial.

afecta los sentidos y orientaciones de acción enraizadas en los sujetos y que están en directa relación con las culturas de trabajo y las relaciones de poder que ahí funcionan.

Las experiencias analizadas en este libro demuestran la dificultad existente en muchos países para construir y mantener los consensos en torno a los objetivos, procesos, financiamiento y sistemas de evaluación. Por otra parte, es una pauta común, las resistencias de profesores y, en algunos países, de funcionarios ministeriales a los cambios propuestos ya que estos, por lo general, afectan conquistas sindicales y ventajas adquiridas de tipo corporativas.

En síntesis, el diseño, puesta en marcha de las reformas y la calidad de sus resultados no depende exclusivamente de la voluntad y calidad técnica de los reformadores. Por el contrario, los resultados están relacionados con numerosas transacciones entre diversos actores y que ocurren tanto al interior de los sistemas educativos como entre ellos y su entorno social y político. Los reformadores deben enfrentar inevitables procesos de negociación y desplegar estrategias de alianzas y de formación de consorcios o asociaciones para el logro de las metas planteadas. Existe así un amplio campo de mediaciones entre la formulación política y técnica de las reformas y su materialización en los contextos de cambio definidos.

#### **XIV. Las demandas hacia la educación**

Las reformas educativas en América Latina responden a una doble demanda. Por un lado, la del campo productivo que requiere de recursos humanos calificados para enfrentar adecuadamente el proceso de globalización. Por otro, la del campo político, que demanda ciudadanos bien formados para enfrentar el retorno a la democracia y el funcionamiento del Estado de Derecho en la sociedad,

Las reformas educativas se inician y desarrollan al mismo tiempo que las reformas del sector productivo. Por esta razón, para algunos sectores de la sociedad, aparecen asociadas a privatizaciones, reducción de presupuesto, búsqueda de mayor eficiencia y reducción de gastos. Así, en varios países ha sido difícil implementar las políticas de descentralización ya que el gremio de los profesores y parte de la opinión pública las percibe como medidas que favorecen la privatización de la educación pública.

En la mayoría de los países, las reformas económicas implementadas han obtenido importantes logros en el control de la inflación, crecimiento, recuperación económica y en la inserción de nuestras economías en el mercado internacional. Sin embargo, no han logrado resolver el problema de la pobreza y de la exclusión: hoy día somos la región más inequitativa del mundo.

Por otra parte, el incremento del interés público por los problemas de educación y el aumento de las expectativas educacionales, como fruto de las mismas reformas, han producido una alta presión social por mayor igualdad –tanto en el acceso como en los resultados- que, de no resolverse, puede dar origen a frustraciones y fuertes conflictos sociales.

Esta situación genera nuevas demandas y presiones sociales a las políticas educativas. Por un lado, el sistema debe responder a los requerimientos y desafíos de las transformaciones económicas y, por otro, garantizar la cohesión social conteniendo y resolviendo, muchas veces, los problemas generados por la exclusión económica.

El riesgo de esta situación, como se ha planteado en el debate del seminario, es que el Estado y el sector oficial de la educación se concentren en la contención de los pobres, mientras el sector privado y el mercado se preocupan de educar a los sectores modernos y más productivos. Se generan así sistemas de atención desiguales con velocidades de cambio diferentes, produciéndose un fenómeno muy serio de ruptura de la cohesión social que haría poco sustentable tanto el proceso económico como el proceso de democratización política.

Algunas de las políticas de reformas pueden tener efectos contraproducentes al acentuar y legitimar las diferencias mencionadas. Por ejemplo, y varios artículos de este libro así lo demuestran, la focalización y la descentralización con autonomía plena de los establecimientos produce atomización y, con ello, la exclusión social de las escuelas que tienen más dificultades. La descentralización en sí misma no constituye un factor de calidad y equidad educativa y la falta de recursos y apoyo técnico afecta a los establecimientos más pobres. Por ello, es necesario que éste tipo de políticas contemplen un plan de distribución del poder social y de incremento de recursos sobre todo para los establecimientos y localidades más pobres.

Por otra parte, los sistemas nacionales de medición de calidad de los aprendizajes, al no analizar los factores sociales asociados, producen injusticias al comparar establecimientos educacionales muy diferentes entre sí, como lo son los públicos y los privados. Por ello, se deben establecer sistemas nacionales de medición que consideren los factores relacionados al aprendizaje y el "valor agregado" de los diferentes tipos de establecimientos que permitan comparar lo que es comparable y no lo que no lo es.

Si la lógica de las reformas educativas queda sujeta exclusivamente a los requerimientos de la transformación productiva, la polarización se va a acentuar, ya que el modelo económico puede funcionar con un alto porcentaje de excluidos.

Para garantizar la gobernabilidad y cohesión social es necesario reinsertar las reformas en el campo cultural y poner al sistema en su conjunto a trabajar en función de una mayor integración social. En efecto, la tarea de las escuelas va mucho más allá de preparar y enseñar a los estudiantes a ganarse la vida. La educación debe preparar a los jóvenes para que vivan sus vidas plenamente y en una sociedad que los integra y que les garantiza el desarrollo de sus potencialidades.

En síntesis, en América Latina existe un amplio consenso en que la educación es el instrumento por excelencia para superar simultáneamente los problemas de desigualdad social y de competitividad económica. Sin embargo, para que ello ocurra debe existir una visión de conjunto y una confluencia exitosa de políticas económicas y sociales capaces de crear las condiciones para que la educación despliegue sus potencialidades creativas y de cohesión social.

## ESTRATEGIA DE EJECUCIÓN DE LAS REFORMAS

En la mayoría de los países, las reformas se definen como procesos de largo plazo y son implementadas a través de estrategias graduales o incrementales.

Estas estrategias favorecen la construcción social de las reformas, pero no están exentas de conflictos. A medida que avanza el tiempo, las reformas graduales tienden a volverse menos creíbles, afectando la adhesión y compromiso de algunos actores. Por otra parte, los tiempos de la reforma no coinciden con los tiempos e “impaciencias” de actores sociales y políticos, que quisieran ver avances y resultados más rápidos. Como señalan Braslavsky y Cosse, no existe un pleno acoplamiento entre los tiempos políticos, los tiempos técnicos-profesionales, los tiempos burocráticos y los tiempos pedagógicos<sup>75</sup>. Los tiempos de discusión de las leyes que regulan las transformaciones educativas son más lentos que los tiempos que requieren los reformadores, pues aquéllos suponen alianzas y compromisos entre los sectores políticos que trascienden el sector educativo. Para muchos políticos, las reformas educativas centradas en la calidad significan costos demasiado altos; sus beneficios no son tangibles ni tampoco se observan a corto plazo.

Por otra parte, la gradualidad genera una serie de “asincronías” entre las diferentes iniciativas de política, lo que afecta las posibilidades de compromiso y de acción de directivos y profesores. En el caso de Chile, por ejemplo, muchos profesores se quejan de falta de coordinación y del verdadero “bombardeo” de proyectos y de iniciativas que agota las posibilidades de tiempo y de compromiso de los docentes. Por su parte, los funcionarios intermedios encargados de ejecutar las reformas se ven sobrepasados por los distintos programas que deben promover y supervisar en las escuelas.

### LOS CONSENSOS Y LAS COMISIONES INDEPENDIENTES

Las reformas en América Latina tienen un discurso similar. Sin embargo, las definiciones y ejecuciones difieren según los contextos sociales, tradiciones históricas y, particularmente, según los conflictos, negociaciones y acuerdos que se construyen entre los distintos grupos de interés que intervienen en el proceso.

Existe un amplio consenso en nuestras sociedades en torno a las reformas educativas. Las diferencias comienzan al momento de definir el “cómo” deben ejecutarse.

---

<sup>75</sup> C. Braslavsky y G. Cosse. 1996. Las actuales reformas educativas en América Latina. Cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. Santiago, PREAL (Documentos de Trabajo N° 5).

Para llevar a cabo las reformas de un modo eficaz existen dos grandes tradiciones. La primera, propone ejecutarlas “desde arriba”, reforzando la racionalidad técnica, el aislamiento y la especialización de los funcionarios con el fin de lograr el máximo de eficiencia. La segunda, en cambio, enfatiza los procesos “desde abajo” y aboga por maximizar la inclusión ciudadana en el diseño y aplicación de las reformas.

No es fácil conciliar ambas perspectivas. Para la primera tradición, la excesiva “inclusión” o “participación” debilita la habilidad del estado para combatir “intereses ocultos” de muchos actores. Por el otro lado, para los partidarios de la segunda tradición, el tecnocratismo propio de la perspectiva alternativa debilita la armonía que debe existir entre estado y sociedad civil.

Por la naturaleza cultural de las reformas educativas, es imprescindible lograr conciliar ambas tradiciones, ya que un proceso conducido sólo “desde arriba” está destinado al fracaso. Los reformadores deben relacionar sus proposiciones con las ideas previas, experiencias y culturas de distintos grupos cuyos intereses convergen y compiten en el campo educativo.

Un buen ejemplo de la conciliación de ambas perspectivas en América Latina han sido los procesos de consulta; congresos y comisiones que integran a diferentes actores comprometidos con los procesos de reforma. En estos procesos e instancias participan padres, asociaciones laborales y comerciales, gremios de profesores; académicos e intelectuales, representantes de instituciones públicas y de iglesias, políticos, entre otros. Estos procesos de concertación social han permitido generar debates y diálogos entre distintos actores; promover acuerdos estratégicos y construir nuevas interpretaciones en torno a la agenda y estrategias de acción de las reformas.

Por lo general, estas consultas y comisiones se organizan en los inicios de las reformas con el fin de dar un respaldo social a los cambios y decisiones políticas por venir. Sin embargo, estos consensos no necesariamente se mantienen a lo largo de todo el proceso, el cual, por definición, es gradual y largo en el tiempo. Una buena manera de actualizar los consensos y cuidar la conciliación de perspectivas es la creación de consejos asesores y comisiones independientes que reúnen a representantes de los distintos sectores involucrados en forma autónoma del Gobierno. Estas comisiones deben estar compuestas por técnicos y también por representantes de la sociedad civil. Al contar con la posibilidad de proponer y evaluar el avance de las políticas pueden bajar la presión social o reducir la densidad de conflictos en campos problemáticos. Por otra parte, los grupos representados en estas comisiones se sienten más comprometidos con las reformas y pueden ser más estables que los ministros y responsables políticos de las mismas.

En síntesis, la formulación de políticas de reformas educativas y su puesta en práctica se realiza en un complejo sistema de relaciones, en el cual los actores intervienen con sus propios marcos referenciales desde los cuales piensan, definen sus intereses y las estrategias colectivas de acción<sup>76</sup>. En estas interacciones se producen consensos, disensos

---

<sup>76</sup> El concepto de referencial (*référentiel*) lo hemos tomado de Jobert, quien lo define como el marco interpretativo o cognitivo de los actores y a partir de los cuales es posible pensar las políticas públicas como una

y espacios de incertidumbre. En este campo se instalan algunos pensamientos como válidos y legítimos y otros se declaran diferentes y marginales estructurando, a la vez, distintas posibilidades de acuerdo y de prácticas sobre las reformas. Este es el espacio de "la política" entendida como una práctica de construcción de consensos y de sentidos compartidos. Al imponer las reformas desde arriba o esperar que éstas sean reguladas por el mercado se niega el espacio social de la política como mecanismo de construcción de consensos y de acuerdos para la resolución de conflictos y la toma de decisiones.

### ***NUDOS DE CONFLICTOS Y GRUPOS DE INTERÉS***

La formulación de políticas educativas y su puesta en práctica constituye un amplio proceso social y comunicativo. En efecto, estas reformas tienen por objeto producir cambios culturales que afectan los contenidos, las prácticas y las interacciones de los actores en los contextos del sistema educativo.

En estas interacciones, las reformas pueden crear desconfianzas y protestas. El conflicto en torno a los objetivos y métodos de iniciativas específicas, la definición de problemas y el proceso de toma de decisiones, las compensaciones de ganadores y perdedores, la naturaleza de nuevas y viejas estructuras de incentivos, el traslado de las cargas de trabajo y de responsabilidades, la falta de acuerdo y la agilidad legislativa son, entre otros, algunos de los conflictos que afectan los cambios en el sector.

Los conflictos y obstáculos que enfrentan las reformas constituyen momentos inevitables de un proceso en el cual los actores, de un modo racional y pragmático, optan por los caminos que son viables y de mayor efectividad para el logro de los cambios propuestos.

Las reformas encuentran problemas importantes en las burocracias centrales y locales ya que sus culturas institucionales y marcos de acción demuestran ser poco permeables a relaciones flexibles de trabajo y centradas más los resultados que en las actividades. En los ministerios existen funcionarios que miran con sospecha y distancia los lenguajes de los reformadores que, por lo general, les parecen ajenos ya que vienen del sector privado; de las universidades y no conocen "cómo se hacen las cosas" en el ministerio y en las escuelas. El problema se agrava cuando, para aplicar las reformas, se generan estructuras paralelas dentro de los ministerios, que funcionan con velocidades; lenguajes, status y recursos diferentes. Por otra parte, en algunos países, los funcionarios responsables de ejecutar las reformas no han sido formados para tal responsabilidad o han sido designados en dichos puestos por compensaciones clientelares o pago de favores políticos lo que afecta la calidad de los desempeños y compromiso con la misión de las reformas.

Las políticas educativas se han definido como una acción integral, sistémica y de orden intersectorial. Sin embargo, ésta es muy difícil de lograr por las disputas que existen entre los distintos sectores al interior del aparato gubernamental. Un ejemplo de este tipo de

problemas son los conflictos que existen, entre los ministerios de educación y hacienda. En América Latina éste último juega un rol central al definir, entre otros, el presupuesto; las orientaciones y criterios de evaluación del gasto. Por ello, los ministros de educación deben desarrollar importantes estrategias al interior del gobierno para obtener recursos para reformas caras y sin resultados mensurables en el corto plazo.

Sin duda, que uno de los problemas centrales es la relación de los reformistas con los sindicatos de profesores. Estos sindicatos en América Latina son de carácter nacional y tienen una gran importancia por su capacidad de movilización. Los profesores son convocados a una reforma profunda en sus prácticas y estilos pedagógicos sin que ello produzca cambios en su *status* social y económico. El problema que deben enfrentar los ministros es cómo lograr adhesión a las reformas sin garantizar grandes cambios en la situación económica de los profesores. Por otra parte, las organizaciones gremiales y sindicales se oponen con frecuencia a los procedimientos directivos que se origina en los ministerios y a la falta de participación que han tenido en los procesos de construcción de las decisiones y opciones de políticas de las reformas.

Otro de los problemas políticos de las reformas educativas radica en la debilidad y poca efectividad de las demandas educativas de sus propios beneficiarios. En efecto, padres; empresarios, y ciudadanos en general, expresan su apoyo a las reformas educativas pero, por falta de conocimientos y de mecanismos de participación, ella no se traduce en acciones que exijan y controlen la calidad de los beneficios que se esperan. Como consecuencia, se tiene una opinión pública poco informada de los procesos en curso, con bajas exigencias y control de los desempeños y calidad de los establecimientos educativos y cuyas opiniones a favor o en contra, dependen muy fuertemente de los beneficios inmediatos que reciben de los cambios en curso. Cuando los actores sociales no tienen experiencia directa de los beneficios de su acción tienen poco incentivos para actuar en búsqueda de tales beneficios y sus opiniones tienden a ser negativas. Lo anterior influye en la generación de una opinión pública que puede ser contraria o al menos escéptica de los resultados de la reforma, obligando a las autoridades a incentivar políticas de más impacto público o medidas populistas las que son menos efectivas a largo plazo.

## **ECONOMÍA POLÍTICA Y SOCIOLOGÍA DE LAS REFORMAS**

En América Latina se han difundido dos grandes tradiciones de economía política para analizar y predecir los conflictos y resistencias que producen las reformas.

Por un lado, la tradición de los economistas políticos que, basados en la economía neoclásica, han generado hipótesis sobre las dinámicas de apoyo y resistencia al cambio. Desde esta perspectiva, la acción política de los grupos de interés se basa en la evaluación que éstos realizan de los costos y beneficios que tienen las reformas para sus intereses. Así entonces, se opondrán quienes son afectados de un modo directo los que, al estar conscientes del costo, se organizarán para ejercer presión política sobre los que toman decisiones.

Desde esta perspectiva, las políticas de gobierno resultan de la influencia que ejercen los grupos de interés sobre las percepciones, preferencias y decisiones de quienes eligen las políticas y se encargan de su implementación. Aquí, el proceso de *policy-making* opera como el mercado político en el que agentes económicos compiten entre sí por la asignación de recursos económicos públicos. Este tipo de análisis supone la existencia de sociedades pluralistas caracterizadas por una alta fragmentación de intereses, autoridades y legisladores altamente sensibles a las demandas de su electorado y al imperativo de la reelección, una extendida tradición y práctica de *lobbying*, y políticas públicas de naturaleza reactiva. Estos rasgos parecen ser más propios de la organización política de los Estados Unidos que de las sociedades latinoamericanas.

**Una segunda tradición tiene un modo más amplio de analizar las políticas. Este enfoque considera que los principios y motivaciones de la acción colectiva de los grupos de interés se relacionan con racionalidades, estructuras institucionales y tradiciones culturales más amplias. Los conflictos son normales en cualquier proceso de reforma y sus resultados están determinados por el poder relativo que despliegan los grupos en conflicto al interior de un campo o arena social que se ha estructurado, a su vez, en la historia de cada país de un modo particular.**

**Por ejemplo, en algunos países de la región las reformas económicas y sociales han producido un cambio drástico en los mecanismos de regulación y de concertación social. Sin embargo, y pese a la fuerza de estas políticas, ellas no han logrado producir cambios cognitivos en la lógica de acción de muchos actores estratégicos los que siguen actuando de acuerdo a códigos culturales de la clásica sociedad populista, donde se mezclan partidos débiles, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas.**

En estos casos, el poder que alcanzan los sindicatos de maestros, por ejemplo, les permite asumir funciones propias de un ministerio de educación al nombrar, trasladar y promover profesores sobre la base de relaciones de compadrazgo o lealtad política. O bien influir en decisiones pedagógicas tales como en la reducción del número de días de clases o la eliminación de exámenes finales de secundaria.

Sin embargo, no es posible reducir la práctica y el discurso de los sindicatos de maestros a una mero economicismo y oposición simple a los procesos de reforma. El problema es más complejo, y para comprender la falta de adhesión política de los sindicatos a la reforma es necesario analizar otras dimensiones. Entre ellas, la trayectoria histórica del sindicalismo docente, la cultura del profesor y de la escuela, la percepción que el profesor y la sociedad tiene de su identidad profesional y los procesos comunicativos a través de los cuales se informa e integra a los profesores en las políticas de cambio.

En el proceso de cambio educativo es necesario considerar los factores culturales que afectan el éxito de la reforma educacional tales como la relación entre estructuras de pensamiento y nuevas prácticas de trabajo; la diversidad cultural y de sentidos que se otorga a la educación en nuestros países; y la dimensión comunicativa de la política que debe construir discursos que tengan sentido para nuestras sociedades muchas de las cuales viven profundas crisis de representación.

Los modelos de economía política basados en la economía y en la sociología permiten comprender el peso que tienen las estructuras sociales y culturales en la acción colectiva y sus conflictos. Sin embargo, son más limitados para dar cuenta de la capacidad que tienen los propios actores de transformar las estructuras que condicionan su acción. En esta posibilidad de cambio radica, precisamente, la oportunidad para quienes promueven las reformas de construir, en diálogo con quienes se oponen, nuevos argumentos y compromisos que hacen progresar las reformas.

Por ello, como señala M. Grindle en su artículo, las políticas de reformas educativas pueden ser mejor comprendidas a través de categorías analíticas que permitan ver una interacción dinámica entre *estructura*, *acción* y *proceso*.

La *estructura* da cuenta de las instituciones relativamente durables de la economía y del sistema político que condicionan y afectan la reforma. El análisis en profundidad de las estructuras y de los incentivos que ocupan las instituciones permite comprender por qué hay oposición y las reformas no avanzan. Este mismo análisis permite visualizar las posibilidades de cambio que éstas tienen para producir un progreso de las reformas. Sin embargo, para llevarlo a cabo, es necesario recurrir al concepto de *agencia* y que alude al grado en que una acción o intervención puede producir cambios en las condiciones y en los resultados de los conflictos y oposición a las reformas.

La posibilidad de producir quiebres o cambios en las estructuras permite, a la vez, comprender las reformas como *procesos*, concepto que refiere a la cadena de acciones y de decisiones que ocurren en múltiples contextos y entre diferentes actores, desde que surge la iniciativa de una reforma hasta su puesta en práctica. Los procesos permiten entender las reformas no como una derivación lógica que va desde arriba hacia abajo sino que como un movimiento cultural que ofrece múltiples oportunidades para la construcción de discursos, compromisos y orientaciones de acción que hacen viables y sustentables los cambios que se proponen. Los obstáculos y las propias incertidumbres que genera el cambio favorecen, a la vez, la construcción conjunta de los discursos y de las imágenes comunes sobre la sociedad y que son necesarias para la realización de las reformas.

El diseño, puesta en marcha de las reformas y la calidad de sus resultados no dependen en forma exclusiva de la voluntad y calidad técnica de los reformadores. También dependen de numerosas transacciones entre diversos actores y que ocurren tanto al interior de los sistemas educativos como entre ellos y su entorno social y político. Los reformadores, deben enfrentar inevitables procesos de negociación y desplegar estrategias de alianzas y de formación de consorcios o asociaciones para el logro de las metas planteadas.

## **XV. En síntesis**

La experiencia práctica demuestra que las reformas no se ejecutan de un modo lineal; las causas de los problemas son múltiples y por ello las estrategias deben ser integrales y sistémicas; requieren cambios significativos en la percepción y actitud de la población; e involucran diversas y complejas interacciones entre la burocracia pública, la dirigencia política, las instancias organizadas y no organizadas de la sociedad. No existe así un modelo único de cambio. El peso de la cultura y de las tradiciones históricas son claves en la configuración que tiene el proceso de cambio que promueven las reformas.

Por ello es recomendable que las agencias que promueven las reformas actúen con un amplio rango de opciones que faciliten a los países elaborar sus propias agendas en diálogo y discusión con las instituciones de apoyo internacional.

Por otra parte, en las sociedades existe una diversidad de perspectivas para abordar el cambio educativo y es fundamental construir consensos previos y mantenerlos a lo largo de todo el proceso. Estos consensos deben ser entendidos como el acuerdo en torno a ideas comunes y concertación de intereses, más que como el logro de un pensamiento homogéneo y estable. La educación tiene muchos objetivos y las reformas, a la vez, pasan por distintas fases y conflictos en el tiempo y por ello siempre va existir altas posibilidades de que ellos ocurran. Establecer marcos de referencia comunes y relaciones de confianza y cooperación entre los actores constituyen dos pilares claves del éxito de cualquier reforma.

Para mantener y recrear en la sociedad los consensos es necesario que exista una masa crítica que aporte con estudios y fundamentación técnica los consensos de base de las reformas. El desarrollo de la investigación, de la información educativa y la formación de analistas e investigadores de las reformas constituye una tarea importante para nuestros países.

Sin embargo, la puesta en marcha de las reformas y la calidad de sus resultados no dependen en forma exclusiva de la voluntad y calidad técnica de los reformadores, sino también de numerosos factores, entre los cuales se encuentra la capacidad de los propios reformadores para resolver conflictos y crear espacios que integren a los distintos grupos sociales en redes conversacionales y de participación.

Los funcionarios deben tener competencias para el manejo de conflictos, mediación y negociaciones en este tipo de procesos. Los conflictos deben ser entendidos, más que como resistencias, como buenas oportunidades para rediseñar las acciones, corregir errores, incorporar dimensiones e intereses no considerados en los diseños originales. Existen

numerosos obstáculos a las reformas, pero también hay oportunidades que permiten avanzar y abrir mas espacios para el cambio y que otorgan un buen margen de maniobra a quienes promueven las reformas.

Hasta ahora, los problemas políticos de las reformas se ha centrado en los obstáculos y no en las posibilidades que transforman la solución del problema en una oportunidad para mejorarlas. Por ello, los conflictos y obstáculos deben ser conceptualizados como oportunidades para convertir las reformas en procesos participativos que descansan en el consenso social. Según sea la estrategia de resolución estos conflictos pueden ser obstáculos de importancia al cambio o verdaderas oportunidades para corregir y adecuar los diseños de las reformas a realidades o situaciones que no fueron contempladas en un inicio.

La identificación de estos obstáculos y las estrategias de solución constituyen aprendizajes que pueden ser de utilidad para otros ejecutores de políticas. Muchas veces quienes deben "hacer la política" no tienen experiencias en negociaciones ni conocen las opciones que estructuran sus decisiones. Si existiera una mayor comunicación de aprendizajes entre países, quienes deben tomar decisiones tendrían una buena ayuda para su acción.