

## **GESTIÓN DE LAS REFORMAS EDUCACIONALES EN AMÉRICA LATINA EN LOS 90. PRIMERAS APROXIMACIONES A UN PROCESO COMPLEJO**

*Carlos Concha Albornoz*

### **1. INTRODUCCIÓN**

Este texto se propone abordar el tema de la gestión de las reformas educacionales en América Latina en los años 90. Se trata de desarrollar un análisis desde una perspectiva poco frecuente en los estudios de reforma y sobre la cual existe todavía una literatura insuficiente y dispersa.

Sobre la base de lo que se denominarán los elementos fundantes de los procesos de reforma, se intentará responder a la pregunta de cómo se relacionan éstos con las experiencias y programas de innovación y cambio iniciados, cómo se gestionaron estos programas y cuáles fueron las principales dificultades que debieron sortear.

El supuesto principal de este trabajo es que en los años 90 en la región, convergieron una serie de procesos que posibilitaron la cristalización del movimiento de reforma educacional. El antecedente más importante se refiere al convencimiento de importantes grupos políticos y académicos latinoamericanos acerca de la relevancia del sector educacional para lograr la inserción de estos países en el nuevo orden mundial que surgía luego de la caída del Muro de Berlín. El nuevo orden demandaba economías abiertas, competitivas, tecnificadas, con capacidad de insertarse en los mercados internacionales; las nuevas reglas eran las del mercado y nuestros países estaban obligados a mejorar la estructura de competencias de sus recursos humanos para no quedar al margen del desarrollo. Por otra parte, nuestros países requerían consolidar sus democracias restauradas recientemente luego de una década o más de gobiernos autoritarios. Para ambos desafíos, la educación era la mejor y única respuesta.

La primera parte del texto está referida a lo que denominaremos los elementos fundantes de las reformas educacionales, es decir, por qué surgen y cuáles son sus contenidos principales y los factores que contribuyeron a su “despegue”; la segunda presenta esquemas de tres ejes de política abordados por las reformas: calidad, equidad y descentralización, para dar cuenta de la amplitud y complejidad de las acciones desarrolladas; la tercera parte describe la gestión de los cambios e innovaciones.

Es preciso señalar que este texto aborda los contenidos de las reformas de una manera muy sucinta y esquemática y sólo para dar cuenta que estamos frente a un movimiento regional que involucró a numerosos países, a su diversidad y a su amplitud. El texto no se refiere a los resultados de los distintos procesos llevados a cabo por el movimiento de reforma, ni a los procesos de institucionalización de los cambios e innovaciones en los sistemas escolares. El foco principal es su origen, su dirección y su gestión.

## 2. LOS ELEMENTOS FUNDANTES DE LOS PROCESOS DE REFORMA EDUCACIONAL

Se llamará elementos fundantes a aquellos antecedentes generativos internos o externos de los procesos de reforma, que contribuyeron a su despegue, sea porque le dieron sustento conceptual, estratégico y de actuación, o porque fueron condiciones y convicciones puestas por los organismos de financiamiento internacional. Es preciso hacer una breve revisión de esos antecedentes, porque en ello se propone encontrar las pistas más consistentes que contribuyen a explicar la partida y las estrategias asumidas por el movimiento de reforma educacional.

Los años 90 fueron muy prolíferos en iniciativas de innovación y cambio en educación, afectando en ello a la totalidad de los países latinoamericanos, con acciones e inversiones importantes que se propusieron generar respuestas a los nuevos requerimientos que se hacían a la educación. En ese sentido, se promovió sobre todo la modernización de los sistemas de gestión, la mejora de la calidad y equidad de la educación y el fortalecimiento de la profesión docente (Gajardo, M. 1999:7).

¿Cuáles son estos elementos que contribuyeron al despegue del movimiento de reforma educacional? ¿Cómo lograron converger y cristalizar en un movimiento de cambio mayor en los sistemas educativos latinoamericanos y que sólo tiene parangón con los procesos desarrollados en el continente en la década del 60? ¿Respondían esos elementos a una visión compartida acerca del estado de situación de la educación latinoamericana? ¿Compartían propósitos y estrategias? ¿Quiénes tuvieron a su cargo la implementación de los esfuerzos? ¿Cómo se gestionaron las innovaciones y los cambios institucionales? Las páginas que siguen intentarán revisar estos elementos y proponer respuestas a estas interrogantes.

### 2.1. Algo de contexto: América Latina a comienzos de los 90

El peso de los 20 años anteriores a los noventa, marca sin duda una de las crisis más profundas vividas por los países latinoamericanos en lo que fue el siglo XX. El autoritarismo militar se constituyó en la respuesta inicial a la crisis de lo que se denominó la “etapa desarrollista” desde mediados de los años 50. Cavarozzi, M. en Garretón, M. A. (1998:120) indica que los proyectos desarrollistas fueron prolongados en Brasil y México y que en Argentina y Chile concluyeron más tempranamente debido a los conflictos político-ideológicos perfilados en la década de los 60.

No es del caso entrar acá a describir la crisis de los modelos de desarrollo económico y de los sistemas políticos en los años 70. Sí es preciso indicar que en los 80 se fueron poniendo las semillas para la estructuración de respuestas más globales, a través de

*“políticas de ajuste y de estabilización y, la elaboración de programas de reforma estructural —que incluyeron como principales capítulos las medidas de privatización, desregulación y apertura— y la gradual articulación de una fórmula política que trascendiera el carácter, que se reveló inevitablemente temporario de las dictaduras militares” (Cavarozzi, op. cit.:131).*

A los nuevos escenarios económicos se agregaron desde fines de los 80, nuevos escenarios políticos a través del restablecimiento de los sistemas democráticos en todos los países de la región. Con ello también los desafíos de integrarse a un nuevo orden económico mundial, sobre la base de esquemas económicos que obligan a los países a abrirse y competir en mercados globales, a la búsqueda de capitales e inversión extranjera y a la incorporación de la tecnología como mecanismos casi únicos de inserción internacional. A nivel político, se inician procesos de modernización de los Estados, disminuyendo su rol y sus dimensiones, descentralizando funciones y traspasando muchas de ellas a privados. Por otra parte, se generan condiciones de apertura democrática y de participación

ciudadana que amplían los esfuerzos de integración social e incorporación de nuevos actores al desarrollo nacional.

La incorporación exitosa de los países en estos nuevos escenarios económicos y políticos demanda, por una parte, la formación de recursos humanos más competentes para desenvolverse eficazmente en los nuevos escenarios productivos y de trabajo, y, por otra, ciudadanos con capacidad de acceder a los nuevos códigos de la modernidad, participar en la vida democrática e integrarse socialmente. De allí que la educación comienza a ser concebida como el medio estratégico principal para lograr estos propósitos.

No se trata, sin embargo, de un escenario exclusivo de la región. Los movimientos de reforma educacional cruzan durante la última parte de los 80 y durante todos los 90, a países desarrollados y en desarrollo. Corrales (1999:3) señala que la prioridad en la educación tiene dos objetivos principales, por una parte, el mejoramiento de la calidad de la educación que se ve como una fuente de competitividad económica de los países. Al respecto señala: “en una economía globalizada, los países compiten entre sí por los mercados, la inversión extranjera, el desarrollo tecnológico y la captación de multinacionales. Una fuerza laboral con alto nivel de educación es vista como un aspecto que confiere una ventaja competitiva en esta competencia económica”. Un segundo objetivo, indica, se refiere a que “la educación de alta calidad ha pasado a ser un sinónimo de desarrollo nacional auto-sostenido, no sólo de competitividad internacional”. Por cierto que desde esta perspectiva, la educación adquiere otro “status” en las prioridades nacionales, pasando de los atributos tradicionales de “derecho y gasto social”, al de motor fundamental para el desarrollo de los países.

Es en este sentido que es preciso reconocer la existencia de un conjunto de factores que contribuyeron al despegue del movimiento de reforma educacional. Algunos de ellos externos a la región y otros directamente involucrados en ella.

## ***2.2. Factores que contribuyeron al despegue de las Reformas***

### **2.2.1. El papel de las agencias internacionales**

Se destacará en esta parte, cuatro antecedentes que se considera tuvieron una influencia relevante en la orientación de las reformas de la educación: el denominado “Consenso de Washington”, el aporte de la Conferencia Mundial de Educación para Todos, desarrollada en Jomtiem en 1990, la propuesta de CEPAL a comienzos de los 90 de educación y conocimiento como ejes de la transformación productiva con equidad y la política de financiamiento de programas de mejora de la calidad y equidad de la educación desarrollada por agencias de financiamiento internacional, especialmente el Banco Mundial y el BID. No obstante que son de distinta índole y que afectaron diferentes dimensiones de estas reformas, tienen en común haber impactado de manera sustantiva los esfuerzos de los años 90 destinados a la modernización de la gestión de los sistemas y a la igualación de oportunidades a través de programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación.

#### *a) El “Consenso de Washington”*

Se trata de un antecedente, en general, poco conocido incluso en los circuitos informados del sector educacional. Corresponde a un esfuerzo de concordar un conjunto de criterios comunes y generales a la hora de implementar políticas económicas, que surge luego de la caída de los denominados “socialismos reales”. Representa acuerdos básicos del Banco Mundial y del BID, altos ejecutivos del Gobierno de EE. UU. y sus agencias económicas, el Comité de Reserva Federal, el Fondo Monetario Internacional y miembros del Congreso norteamericano interesados en temas

latinoamericanos. A ellos se agrega una lista reducida de economistas latinoamericanos. A comienzos de los 90, Williamson sistematizó en 10 puntos estos acuerdos, que resumidos por Larraín, (op. cit:2), son:

- i) Disciplina fiscal, no más déficit fiscales; presupuestos balanceados.
- ii) La baja de la inflación como un parámetro referencial del modelo económico.
- iii) Reducción del gasto público: reducción o eliminación de los subsidios y propone mantener los gastos en educación, salud e infraestructura.
- iv) Reforma tributaria
- v) Tasas de interés determinadas por el mercado y no por burócratas y tasas de interés real positivas que estimulen el ahorro.
- vi) Tipo de cambio determinado por el mercado.
- vii) Política comercial de liberalización de las importaciones.
- viii) Inversión extranjera directa liberalizando los flujos financieros externos.
- ix) Privatizaciones, acuerdo en que la empresa privada es más eficiente que el Estado, por lo que se promueve el traspaso a privados de las empresas del Estado, con lo cual, además, se disminuye su tamaño.
- x) Desregulación, como forma de promover la competencia.

Independientemente de cómo cada país latinoamericano asumió estos consensos, lo cierto es que si se revisan las políticas económicas aplicadas desde los 80 y durante los 90, la mayoría de los puntos propuestos han sido implementados en ellos. Esto explica, en parte, un contexto de criterios macroeconómicos similares en la mayoría de los países latinoamericanos y políticas estables en este ámbito. Yáñez, C. (2004) destaca la moderada recuperación de las tasas de crecimiento del PIB (1.5%), luego de la denominada “década perdida” y la recuperación de las exportaciones, que a partir de 1987 y durante toda la década de 1990 han sido el factor más dinámico de la economía, situación sin precedentes desde hacía más de 40 años. El incremento de las capacidades exportadoras ha requerido importantes reformas en la institucionalidad exportadora a través de políticas de apertura externa, disminución de aranceles, eliminación de mecanismos de protección, tasas de cambio estables. Esta apertura ha generado también mayores niveles de confianza en inversionistas extranjeros. Yáñez, C. (2004) concluye que “la nueva fase de expansión, con todas sus limitaciones, ha permitido que la economía de América Latina comenzara a superar dos rémoras históricas que han lastrado su progreso durante casi todo el siglo XX, y en la segunda mitad especialmente: la inflación y el déficit público”.

Para efectos de este trabajo importa dejar establecido que no obstante las dificultades, las condiciones económicas de la década de los 90 contribuyeron a generar un ambiente favorable a las transformaciones en el sector educativo, sea que se trate de acciones de modernización institucional o de la gestión del sistema, sea que se trate de programas e innovaciones destinadas a mejorar la calidad y equidad de la educación.

#### *b) La Conferencia Mundial de Educación Para Todos. Jomtiem, 1990*

Esta fue la culminación de un intenso trabajo de preparación realizado por el PNUD, la UNESCO, la UNICEF y el Banco Mundial, que incluyó seminarios técnicos de preparación que reunió a especialistas de todos los continentes. Con la presencia de más de 90 países que incluían a sus

máximas autoridades educacionales y de gobiernos, representantes de la sociedad civil y de organismos internacionales, acordaron la Declaración Mundial sobre Educación para Todos. Algunos de sus puntos centrales, fueron:

- i) Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de cada persona.
- ii) Universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad, proporcionando educación básica a todos los niños, jóvenes y adultos.
- iii) Concentrar la atención en el aprendizaje, de manera que los individuos adquieran conocimientos útiles, capacidad de raciocinio, aptitudes y valores.
- iv) Ampliar los medios y el alcance de la educación básica, considerando que ella comienza con el nacimiento, que el principal lugar donde se imparte es la escuela primaria y que las necesidades básicas de aprendizaje son diversas.
- v) Mejorar las condiciones de aprendizaje.
- vi) Fortalecer la concertación de acciones.
- vii) Desarrollar políticas de apoyo en los sectores social, cultural y económico.
- viii) Fortalecer la solidaridad internacional.

Gajardo, M. (2003:39), haciendo referencia a Tedesco, J.C. (1993), indica que los aspectos más recurrentes de las delegaciones latinoamericanas a la Conferencia fueron: “la urgencia de definir el concepto de necesidades básicas de aprendizaje como piso y no como techo de las aspiraciones educativas y el énfasis en la solución de los problemas estructurales derivados de la asimétrica relación entre los países desarrollados y en desarrollo como condición necesaria para el logro de los objetivos educativos postulados por la conferencia internacional”.

Acuerdos de Quito (1991)	Acuerdos de Santiago, 1993	Acuerdos de Kingston, 1996
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Inversión prioritaria en recursos humanos y fortalecimiento de la cohesión social.</li> <li>▪ Desarrollo educativo que responda a los desafíos de la transformación productiva, la equidad social y la democracia.</li> <li>▪ Transformación profunda de la gestión educativa y modificación significativa de los estilos de planificación y de administración.</li> <li>▪ Desarrollar estrategias de concertación entre distintos sectores que compartan la responsabilidad de la educación. Promover la transformación curricular, considerando la satisfacción de las necesidades básicas de individuos y sociedades y la modificación de las prácticas pedagógicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mayores recursos a educación.</li> <li>▪ Modernizar la gestión de los ministerios de educación y profesionalizar la acción de las escuelas.</li> <li>▪ Prioridad a la educación inicial y a la calidad de los aprendizajes en los primeros años de básica.</li> <li>▪ Fortalecer el aprendizaje de la lectoescritura y matemáticas elementales.</li> <li>▪ Mejorar los niveles de alfabetización funcional de los sectores más pobres de jóvenes y adultos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creación de consensos nacionales para establecer políticas educativas pertinentes y a largo plazo.</li> <li>▪ Mejorar las capacidades de gestión y ofrecer mayor protagonismo a las comunidades locales.</li> <li>▪ Desarrollar mediciones comparativas sobre niveles de competencias e indicadores para la evaluación del desempeño de escuelas y generar mejoras para el uso de la información.</li> <li>▪ Ligar la valorización profesional de los docentes al desempeño laboral.</li> </ul>

Adaptado de Gajardo, M. y Puryear, J. (2003)

Sucesivas reuniones de Ministros de Educación fueron perfilando las orientaciones y los acuerdos de Jomtiem, concordaron líneas estratégicas centrales en una propuesta que ubicaba a la educación en el centro del proceso de transformación productiva con equidad. En la tabla 1 se señalan

algunos de estos acuerdos estratégicos que, de acuerdo con Gajardo, M. (2003:41), se tradujeron posteriormente en orientaciones de políticas nacionales.

Sin duda, entonces, que Jomtiem tuvo el enorme mérito de fijar orientaciones de política para la transformación de los sistemas escolares latinoamericanos y que su presencia influyó durante gran parte de la década. Sobre la base del concepto de necesidades básicas de aprendizaje, como eje articulador de los cambios, fijó un marco de acción que contribuyó a renovar el compromiso de las comunidades nacionales e internacionales en pro del desarrollo de la educación.

*c) Educación y Conocimiento y Transformación Productiva con Equidad (cepal)*

La propuesta de CEPAL se basa en la convicción que para incrementar su competitividad, el mayor desafío que deben enfrentar los países latinoamericanos es la transformación de la calidad de su educación. Así lo establece cuando señala que “por sus efectos en la productividad de los recursos humanos, en la formación de la ciudadanía moderna, en las capacidades de la población para articular y procesar demandas y en los comportamientos demográficos, los cambios en la educación operan como eje fundamental del conjunto de transformaciones que expande y hace viables las oportunidades de bienestar de las personas” (CEPAL, 1992:198).

CEPAL propone una estrategia de reforma para integrar la educación a la transformación productiva con equidad y en democracia, sobre la base de dos criterios principales, el de equidad y el de desempeño. El criterio de equidad considera “la igualdad de oportunidades, la compensación de las diferencias, el desarrollo equilibrado y la cohesión del cuerpo social en su conjunto; el otro, la eficacia (metas) y la eficiencia (medios), evaluando rendimientos e incentivando la innovación” (CEPAL, 1992:203).

Para lograr lo anterior, propone el desarrollo de las siguientes estrategias:

- i) Acceso universal a una educación moderna, a través de la expansión de los programas de atención preescolar, el logro de una cobertura universal y calidad para la educación básica, el aumento de la jornada escolar e incentivos para la asistencia a clases y programas de reforzamiento de las aptitudes básicas en adultos.
- ii) El establecimiento de una institucionalidad educativa abierta a los requerimientos de la sociedad, a través del aumento de la autonomía de las unidades educativas, mejorando los mecanismos de regulación pública y la creación de múltiples y efectivas instancias de coordinación y concertación.
- iii) Profesionalización y protagonismo de los educadores, a través del diseño de programas especiales de capacitación, accesibles a los docentes y asociados a sistemas de incentivos; y, a través de la revalorización social y económica de los docentes del sector público.

Finalmente, indica dos orientaciones que debieran seguir las políticas de financiamiento referidas al mejoramiento de la calidad y equidad del sistema: el uso de mecanismos competitivos para la asignación de parte del financiamiento público y usar mecanismos selectivos para la asignación del financiamiento para compensar las desigualdades existentes.

No cabe duda que la propuesta de CEPAL es una clave relevante para comprender los propósitos, contenidos y estrategias de los procesos de reforma educativa en latinoamérica en los 90.

Se puede adelantar que en el esquema de estos procesos, mucho de sus contenidos y programas de acción, están claramente inspirados en estas propuestas.

d) *Las agencias financieras internacionales: el Banco Mundial y el bid*

Ambos constituyeron las principales fuentes de financiamiento de los programas de reforma educativa para los países del continente. Como tales, “no estuvieron ausentes del diseño de políticas y de la determinación de prioridades y estrategias para la educación y su reforma” nos señala Gajardo, M. *et al.* (2003:41).

En este sentido, siguiendo a Gajardo, M. *et al.* (2003:41), el Banco Mundial propuso a los países una transformación radical de sus políticas para asegurar:

- i. Logros de rendimiento comparables internacionalmente.
- ii. Fortalecimiento de la autonomía escolar y de las capacidades gerenciales a nivel de las escuelas.
- iii. Profesores más calificados, motivados y abiertos a las corrientes de la educación actual.
- iv. Mayor equidad, focalizando las políticas hacia los grupos más vulnerables.

Para lograr lo anterior propuso reformar el financiamiento y la administración de la educación a través de seis medidas principales que condicionaron los préstamos y donaciones de la mayor parte de los proyectos ejecutados con créditos del Banco:

- i. Renovar la inversión en el elemento humano.
- ii. Recurrir al análisis económico para determinar las prioridades educacionales.
- iii. Establecer normas y medir el rendimiento mediante evaluaciones del aprendizaje.
- iv. Centrar las inversiones públicas en la educación básica e incorporar el aporte económico de las familias en la educación superior.
- v. Velar por el acceso universal a la educación básica.
- vi. Subsidiar la demanda y ofrecer más participación al grupo familiar
- vii. Promover la autonomía de las escuelas.

Una de las prioridades que el Banco Mundial establece fue la Educación Básica. En ese sentido, recomienda a los países concentrar los recursos públicos en ese sector. La define como un nivel con ocho años de instrucción mínima y como la base del desarrollo sustentable y de largo plazo para aliviar la pobreza. Señala que “la inversión en educación contribuye a la acumulación de capital humano, lo que es esencial para incrementar el ingreso y lograr un crecimiento económico sustentable” (Banco Mundial, 1996:1-2).

Es en lo anterior que se justifican los esfuerzos del Banco por preparar y ejecutar programas cuyo propósito principal fue el mejoramiento de la calidad, eficiencia y equidad de la educación básica en los países.

A mediados de los 90, el Banco Interamericano de Desarrollo, también fijó su posición, a través de un texto que identificaba los problemas críticos de la educación latinoamericana y se incluyó opciones de política en temas sobre los cuales existían diversos niveles de consenso. Al respecto, Gajardo, M. *et al.* (2003:42), señalan:

*“El énfasis también estuvo puesto en la necesidad de reformar los sistemas educativos para adecuarlos a los desafíos impuestos por la globalización, las revoluciones de la informática y las telecomunicaciones”.*

De manera más específica, el BID (2004:1) declara que considerará solicitudes de financiamiento de proyectos que en el marco de las estrategias de desarrollo de los países, se propongan: i) la formación de recursos humanos para el desarrollo, en términos de habilidades técnicas y científicas que permitan a las personas desempeñar con eficiencia tareas requeridas para el desarrollo económico y social del país; ii) igualdad de oportunidades educacionales y equidad; y iii) eficiencia en las inversiones en educación, estimulando y apoyando los esfuerzos nacionales para una planificación racional de los sistemas educativos, reformas a sus contenidos, a sus métodos de enseñanza, a la organización y administración de programas, instituciones y sistemas.

Consistente con lo anterior, en el mismo texto, el BID declara que financiará preferentemente proyectos de desarrollo en las siguientes áreas educativas:

- Programas de nivel superior a nivel profesional, postgrado e investigación científica y tecnológica y de formación de técnicos especializados en carreras de corta duración.
- Programas de educación técnica y de formación profesional destinados a capacitar trabajadores calificados y técnicos de nivel medio, en ocupaciones requeridas para las actividades productivas, asegurando su participación en los beneficios sociales y culturales de su comunidad.
- Programas de educación destinados a proporcionar un mínimo de destrezas sociales y de trabajo a los jóvenes y adultos que no han tenido acceso a la educación formal.
- Programas destinados a introducir reformas sustantivas al curriculum, métodos docentes, estructura, organización y funcionamiento de la educación básica y secundaria, formal y no formal.
- Programas para mejorar la eficacia y la equidad en la aplicación de recursos dedicados al financiamiento de la educación o destinados a la creación de fuentes adicionales de financiamiento.

e) *Elementos comunes de política derivados de las agencias internacionales*

Es posible apreciar que no obstante su distinto origen, el conjunto de “factores externos” revisados, ejercieron una enorme influencia en los propósitos, contenidos y estrategias de las reformas de la educación en América Latina en los 80 y en los 90. Al respecto, la Tabla 2 muestra esta influencia en el sector.



TABLA 2.

Factor externo	Ejes de Política	Estrategias
Consenso de Washington	Equilibrio macroeconómico. Disminución del peso del Estado. Política de privatizaciones.	Focalización en gasto social, especialmente Educación. Incentivos a la inversión del sector privado en educación. Descentralización administrativa de la educación pública.
Jomtiem (EFA)	Calidad y equidad de la educación. Universalización de la Educación Básica. Atención a la educación inicial Reforma curricular	Programas focalizados de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. Planes nacionales vinculados a EFA
CEPAL	Calidad y equidad de la educación Descentralización y autonomía de los centros educativos Formación inicial y continua de docentes	Programas de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación. Experiencias de desarrollo de la autonomía de las escuelas. Descentralización de los sistemas escolares y de los mecanismos de financiamiento. Programas de formación inicial y continua de maestros y de incentivos a su desempeño.
Banco Mundial	Calidad y equidad de la educación. Fortalecimiento de la autonomía escolar. Formación continua de docentes.	Programas de mejoramiento de la calidad y equidad. Experiencias de desarrollo de autonomía de las escuelas. Fortalecimiento institucional. Formación continua e inicial de docentes.

## 2.2.2. El despegue interno

### a) Los puntos de partida

No obstante las diferencias entre los países, la Región presenta una fuerte tradición de presencia del Estado durante todo el siglo XX, que fue capaz de generar sistemas nacionales de educación en la mayoría de nuestros países. Pero es imposible desconocer la subsistencia de serios problemas referidos a la calidad y equidad de la educación. Por ejemplo Grindle, M., en Martinic, S. y Pardo, M. (2001), citando a varios autores, enumera algunas situaciones problemáticas propias de fines de los 80 y comienzos de los 90:

- En los sectores rurales, tasas de repetición extremadamente altas y más elevadas.
- Permanencia en la escuela: a comienzos de los años 90, un niño latinoamericano permanecía siete años en promedio en ella, aunque el verdadero nivel de escolarización, de acuerdo a Reimers, llegaba a cuarto básico.
- En Brasil, las tasas de repetición eran responsables de una pérdida del 75.1% a nivel de cuarto año básico (Navarro; Carnoy; De Moura Castro).
- No obstante que los datos sobre aprendizaje son parciales, muestran una baja considerable en los 80, en países como Chile y Costa Rica, cuando los presupuestos de educación sufrieron importantes recortes (Navarro, Carnoy, De Moura Castro).
- El servicio educativo es altamente inequitativo, los pobres tienen menos probabilidades que los ricos de concluir la educación primaria y mucho menos de terminar la secundaria (Larrañaga, Lora, Reimers).

- Las condiciones de ineficiencia e ineficacia de la administración educacional. Así, por ejemplo, los gastos en educación son mucho más elevados que en Asia Oriental, donde el logro estudiantil es mayor (Birdsball, Ross, Sabor), lo que sugiere que el problema no es sólo de recursos, escasos por cierto, sino de su empleo y administración.
- La centralización formaba parte de la tradición de la educación pública latinoamericana. Los Ministerios de Educación determinaban la curricula, contrataban a los maestros y a los supervisores, los salarios de los maestros, los presupuestos de construcción y reparación de escuelas, la selección de los textos escolares, el financiamiento de las escuelas y las remuneraciones del magisterio.
- La mala calidad de los funcionarios que laboran en el Ministerio de Educación, muchos de los cuales acceden a los cargos debido al clientelismo o a los favores políticos. Aún los funcionarios inamovibles generan serios obstáculos a la burocracia para ser más productiva.
- La mala formación profesional de los docentes constituye otro factor que atenta contra la calidad del servicio educativo. Ello es más notorio en el nivel primario, en el que los docentes son formados en escuelas normales cuya calidad es baja, entre los maestros de mayor edad y en los países más pobres, en los que los docentes apenas llegan a los ocho grados de escolaridad (Navarro, Carnoy, De Moura Castro).
- Los docentes, por otra parte, mantienen bajos niveles salariales. La crisis económica de los años 80 causó severas caídas en los ingresos en Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Nicaragua (Navarro, Carnoy, De Moura Castro). Esto ha contribuido, además, al deterioro de la valorización social de los maestros, ha desincentivado el acceso a la carrera docente a jóvenes capaces y se ha constituido en un factor de resistencia a la hora de requerirles mejorar su preparación, su rendimiento y su compromiso.
- Lo anterior se complica todavía más con la subsistencia de sindicatos de maestros altamente centralizados, muy numerosos y con capacidades de presión política. Hay numerosos casos en los que, como parte de la práctica del clientelismo, nombran, asignan y promueven maestros, especialmente en los sectores rurales. Su discurso es básicamente de reivindicación económica y de inamovilidad de los cargos funcionarios y difícilmente se encuentra en él una preocupación por la promoción de la identidad o la capacidad profesional de los docentes.
- Otro efecto de la centralización de los servicios educativos es la baja calidad de la participación y de los compromisos de los padres y de las comunidades locales con los asuntos educativos.

Es claro que lo anterior no es un listado exhaustivo —tampoco es el único—, ni agota una descripción de las situaciones problemáticas del sector. Deja claro, en todo caso, que a comienzos de los años 90, los sistemas educativos de la región se encontraban seriamente deteriorados. La subsistencia de problemas profundos y complejos en la calidad, la equidad, la administración, los incentivos y la participación de la comunidad permiten a Grindle, M. (2001:25) señalar que “en los noventa, quedó en evidencia que los sistemas educacionales que habían funcionado durante décadas estaban quebrados”.

Sobre este estado de situación es que partieron los movimientos de reforma educativa en la región. Por cierto que no es por este diagnóstico que ellas comenzaron, sino porque, como se señaló, la educación comenzó a ser apreciada como una prioridad pública asociada al desarrollo productivo y la competitividad económica, a la integración social y a la consolidación de las recientemente recuperadas democracias de la región. Nuestros países debían ajustar sus sistemas políticos y económicos para insertarse en un nuevo orden internacional (Consenso de Washington), ajustar y modernizar sus sistemas educativos de acuerdo a los nuevos requerimientos económicos, políticos y culturales (Jomtiem, CEPAL) y contaron con el apoyo de agencias internacionales que apoyaron los procesos de reforma tanto en sus contenidos, como en su financiamiento (principalmente Banco Mundial y BID).

Un factor que ejerció una notable influencia en nuestros países para asegurar la viabilidad de los procesos de reforma, fue la estrategia de establecer mecanismos de concertación de los actores sociales y políticos en torno a los esfuerzos de mejora de la educación.

Sobre este punto Gajardo, M., en Gajardo, M. y Puryear, J. (2003:49) presenta un cuadro que da cuenta de las iniciativas desarrolladas en este sentido<sup>1</sup>:

País	Estrategia de Concertación	Documento Expresión de los Consensos
Argentina	Pacto Federal Educativo, 1993.	La Educación Argentina en la sociedad del conocimiento.
Colombia	Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, 1994.	Colombia: al filo de la oportunidad.
Chile	Comisión Nacional de Modernización de la Educación, 1994.	La Educación en Chile de cara al Siglo XXI.
Costa Rica	Consejo Superior de Educación, 1994.	Política Educativa hacia el siglo XXI.
El Salvador	Comisión Nacional de Ciencia y Desarrollo. Plan Decenal de Educación 1995-2005.	La Educación de cara al siglo XXI. Reforma Educativa en Marcha.
R. Dominicana	Consulta nacional y acuerdos institucionales. Secretaría de Educación, Asociación de Profesores y Empresarios (EDUCA), 1991.	Plan Decenal de Educación.
México	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: Gobierno Federal, Gobiernos Estatales y SNTe, 1992.	Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.
Panamá	Pacto por la Modernización de la Educación Panameña, 1997.	Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña, 1997-2006.
Paraguay	Consejo Asesor de la Reforma Educativa, 1996.	Paraguay 2020 Plan Estratégico de la Reforma Educativa.

De esta manera, el factor común fue plantear las reformas como acciones que comprometían a toda la sociedad y no de un gobierno o de un sector político o social, transformando así esos esfuerzos en políticas nacionales. Ello contribuyó también a sostener los procesos más allá del gobierno de turno y proponerse metas de mediano y largo plazo.

#### b) *El gerenciamiento de las reformas*

En lo señalado, sin embargo, falta un ingrediente sustantivo capaz de explicar la transformación de la necesidad pública en Política y ésta en estrategia, planes, acciones y resultados. La referencia es sin duda alguna al gerenciamiento de las políticas en educación y de las reformas. La

<sup>1</sup>. Al cuadro del autor, se agregó Paraguay.

pregunta entonces es si para iniciar el despegue de las reformas existían en los países equipos y capacidades de gerencia técnica y política para liderar esos procesos.

Uno de los efectos de los gobiernos militares en América Latina en los años 70 y 80, fue su intervención en las universidades públicas y la exclusión de ellas de la reflexión y la investigación crítica de los problemas sociales y educacionales, entre otros. Entonces, estas actividades comenzaron a ser desarrolladas en fundaciones y organizaciones no gubernamentales, que cobijaron a muchos de los académicos excluidos y que recibieron un importante apoyo financiero por parte de fundaciones de países desarrollados. Braslavsky, C. y Cosse, G. (2003:103), describen esta situación:

*“La inmensa mayoría de nosotros habíamos sido excluidos de las universidades nacionales por los gobiernos militares. Los autores trabajábamos en las sedes de Argentina y Ecuador de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), uno de los nuevos centros de producción y de distribución de conocimientos acerca de la sociedad y el Estado en la región, con características peculiares respecto de las universidades: ausencia o escasez de financiamiento regular para el pago de salarios, funcionamiento centrado en la ejecución de programas y proyectos de investigación y de docencia, fuerte articulación a los circuitos internacionales de producción de conocimientos, orientación progresiva hacia la investigación para la toma de decisiones, pretensiones de pluralismo y excelencia académica”.*

Es posible reconocer instituciones similares en varios países latinoamericanos, por ejemplo CEPAL en Uruguay; las Fundaciones Carlos Chagas y Getulio Vargas en Brasil; CIDE, PIIIE, CPU, FLACSO, CIEPLAN en Chile; Tarea en Perú; CEDEL en Argentina; el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), CLACSO y CSUCA como federaciones de instituciones independientes.

Lo anterior contribuyó al surgimiento de una generación de “analistas simbólicos” caracterizados por una formación que combinaba teoría y acción, o como señala Brunner, J.J. y Sunkel, O. (1993:12) “disposición de producir, transportar, usar y aplicar conocimientos para la identificación, resolución y arbitraje de problemas”. A ellos se agregan las capacidades de articulación y apoyo mutuo que estas instituciones y sus equipos lograron construir y que se expresaban en relaciones de cooperación mutua y maneras comunes de abordar los temas educativos y los procesos de reforma.

Una de las tendencias comunes de estos “analistas simbólicos” fue la de promover la construcción de políticas de Estado en educación, que perduraran más allá de las gestiones de gobierno, “no sólo por una cuestión de convicción de su necesidad, sino también —y tal vez fundamentalmente— porque ese tipo de políticas serían más convenientes para el mantenimiento y la ampliación de su influencia” (Braslavsky, C. *et al.*, 2003:105).

Muchos de estos “analistas simbólicos” asumieron la conducción y puesta en práctica de las políticas educativas en Argentina, Brasil, Chile y México, entre otros países, que proceden de las instituciones antes señaladas.

En la práctica los equipos conductores de las reformas lograron muchas veces superar la permanencia de varios gobiernos en los años 90, condición inédita en nuestra región. Esto contribuye a explicar también la continuidad de las políticas en educación. Ejemplos de ello son Chile, con equipos que se mantuvieron por más de una década; casos similares, de acuerdo a Braslavsky, C. *et al.*, (2003:115) es posible encontrar en Argentina, Brasil, Uruguay, República Dominicana. De igual forma en Bolivia durante la segunda parte de los 90. Por ejemplo en Paraguay, quienes tuvieron a su cargo los programas de mejoramiento de la calidad de la educación en la segunda parte de los 90, hoy ocupan los cargos de Ministra y Vice-Ministra de Educación.

Un indicador interesante en relación con la continuidad de las políticas puede ser la duración de los ministros de educación en sus cargos. Un estudio hecho por Corrales, J. (2002), comparando los niveles de rotación de los ministros en los períodos 1991 a 2000, respecto de 1969 a 1990, indica que éstos duran más ahora que antes en Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela; y duran menos en Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Paraguay.

Otra vertiente que también contribuye a fortalecer las capacidades de gestión de las reformas está dada por experiencias que resultan de la crisis económica que afectó a la región a comienzos de los años 80. Grindle, M. (op.cit:27), llega a sostener que en ese período se sentaron las bases intelectuales del redescubrimiento del capital humano para el desarrollo de nuestros países. Los economistas, en su afán por comprender mejor las razones del estancamiento del crecimiento económico de los países de la región, pusieron su atención en los “milagros económicos” de los países de Asia Oriental (especialmente Japón, Corea y Singapur), “descubriendo” que la fuerte y persistente inversión que éstos realizaron en su capital humano era la base principal de su crecimiento económico.

De igual forma, agrega Grindle, M., los economistas asociaron la inserción de sus países en la economía global, con la necesidad de mejorar la formación del capital humano. En ese sentido, la competitividad, el comercio global, la inversión extranjera y las redes de conocimiento, llegarían a aquellos países que contaran con estabilidad económica y política, que optaran por una economía abierta y que en el largo plazo pudieran contar con buenos niveles de especialización del recurso humano, infraestructura y comunicaciones.

Los economistas vinculados a la implementación de políticas, por su parte, desarrollaron innovadores instrumentos de gestión de las políticas sociales, destinados por ejemplo, a paliar los efectos de los duros ajustes que se utilizaron para estabilizar la economía luego de la crisis de los 80; entre ellos, sistemas de incentivos, la externalización de servicios, la competencia de las ofertas para acceder a servicios demandados. Varios de estos instrumentos fueron utilizados en la implementación de las reformas educativas. Otro efecto de esto, fue disminuir la reticencia de los economistas hacia el gasto social, especialmente en educación.

Los ministerios económicos y su tecnocracia, ejercerán posteriormente una significativa influencia en las discusiones y decisiones relativas a políticas nacionales en distintos sectores, incluyendo educación. Así, al consenso social y político existente, se agrega el de los economistas situados tanto en las academias, como en las cercanías o en el centro de las decisiones de política educativa. Sin duda que ellos constituirán un sector poderoso en las definiciones de orientación de los cambios; es innegable, además, que no se trató de aliados menores.

Por otra parte y sobre la base de modelos gerenciales provenientes de la empresa privada, surge un nuevo estilo de gerencia pública muy distinto del que hasta entonces se había conocido y que emulaba el modelo de Estado de bienestar. Se trata de un Estado eficiente y capaz, que, de acuerdo a Torres, R.M. (2000:14) se rige por principios como:

- Incorporación de profesionales competentes, con capacidad técnica, de liderazgo y de gerenciamiento.
- Descentralización y tercerización de funciones.
- Adopción de esquemas organizativos más planos y menos jerárquicos.
- Introducción de la competencia interna en el sector público.

- Énfasis en el control y medición de resultados (calidad, eficiencia y eficacia), más que en la planificación y el seguimiento de la gestión.
- Adopción y vigilancia de estándares y medidas de rendimiento.
- Establecimiento de sistemas de incentivos vinculados al desempeño y a la productividad, sobre la base de resultados.
- Gerenciamiento que promueve la racionalización de los gastos y reducción de los costos.
- Mayor transparencia en el acceso a información y mejor utilización de ésta en la toma de decisiones.
- Flexibilidad para adaptarse a los cambios e innovar.
- Responsabilidad por los resultados y rendición pública de cuentas.

En definitiva, es posible sostener que el gerenciamiento de las reformas contó con importantes equipos provenientes de las ciencias sociales y económicas, que fueron capaces de sostener una reflexión crítica y alternativa a las dictaduras militares de los 80 y que en muchos casos tendrán un rol destacado en los equipos de dirección de las reformas. Una vez instalados en el Estado, impregnarán su gestión con nuevos estilos de dirección de las políticas públicas. En apoyo a ello, los Estados acumularon experiencia en el desarrollo de nuevos instrumentos de ejecución de las políticas sociales y una tecnocracia renovada de economistas convencidos de la necesidad de invertir en educación como requisito para la inserción de los países en un mundo y en una economía global.

### c) *Las condiciones internas del “despegue”*

El análisis, en este caso, se dirige principalmente a los interiores de los sistemas educativos sobre los cuales se propone una política transformadora y sobre los cuales pesan historia, culturas, prácticas y contextos. Es claro que el éxito de una reforma educacional no sólo depende de consensos, argumentos políticos o económicos, equipos capaces de dirigirla, propósitos y contenidos definidos como estratégicos, pertinentes y muy importantes. No obstante que ella pueda estar bien concebida, la reforma se juega en definitiva entre los actores de la base del sistema y sus intermediarios, a nivel de las comunidades escolares, los administradores educacionales y las burocracias, centrales y territoriales en sus distintos niveles y por cierto que éstos están mediados en sus actuaciones por racionalidades y por muchos más factores que los previstos por los gestores de las reformas.

Resulta ilustrativo lo que al respecto señala Duarte, J., en Martinic *et al.*, (2001:117): “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”. Ello ha hecho, agrega, que en algunos casos, los políticos se han apropiado de áreas de la administración educativa para beneficiar a sus clientelas; que los gobernantes han desarrollado estrategias populistas que han logrado éxitos pasajeros en perjuicio del futuro del sector; que los docentes y sus sindicatos han obtenido beneficios corporativos y esquemas laborales que muchas veces impusieron “una camisa de fuerza al desarrollo del sector”.

Un segundo ángulo, relacionado con el anterior, desde el que puede ser interesante analizar el tema de las dificultades tanto del “despegue”, como de la ejecución, es el que se refiere a la racionalidad de los actores “involucrados” y “afectados” por los procesos de cambio e innovación que impulsan las reformas. Entendiendo que las especificidades, contextos, situaciones y acciones de las

reformas en cada país poseen una gama muy diversa de actores involucrados, la comprensión de dichas racionalidades debiera ser considerada a la hora de pensar en los diseños de política o, al menos, en las razones de sus resultados insuficientes.

En ese sentido, Hidalgo, P. (2001:377), tipifica la presencia de cinco actores y sus racionalidades:

- *Los técnicos* o la tecnoburocracia, convencidos por esencia de la necesidad de los cambios; predomina en ellos la racionalidad instrumental no obstante que pueden existir matices respecto de la velocidad de los cambios (incrementales o de shock).
- *Los administradores históricos* del sistema educativo, presentes en todos sus niveles (central, regional, local y del centro escolar). Se trata de un grupo en el que la racionalidad predominante será el *modus operandi* histórico, la defensa de sus prerrogativas e intereses y el respeto a los procedimientos formales.
- *Los políticos* que oscilan entre mantener o cambiar el sistema, a condición de no socavar sus bases de legitimidad popular en las que fundan sus cargos.
- *El Estado*, a cargo del diseño y la ejecución de políticas públicas; las claves de su efectividad se relacionan con su autonomía y la capacidad de integrar y comprometer los actores relevantes a los esfuerzos.
- *El magisterio*, cuya cooperación y participación está ligada a la defensa de sus puestos de trabajo y a la estabilidad en los empleos. Su relación con las reformas es ambivalente, pero predomina claramente una racionalidad que liga fuertemente la profesión docente con el Estado.

Desde esta perspectiva, importa relevar la interacción necesaria para el éxito de los procesos de reforma entre la racionalidad tecnicista que da dirección a las reformas y la participación de actores sociales, políticos, gremiales y de la burocracia. En ese sentido, para la implementación de las reformas (no para sus resultados), la experiencia acumulada o las lecciones aprendidas han sido todavía insuficientemente explicitadas por los investigadores.

De acuerdo a esto, pueden llegar a ser “predecibles” las dificultades o conflictos entre estos actores, considerando que siempre el desempeño de unos afectará a los otros y que la línea que atenúa o evita los conflictos será siempre compleja y a veces demasiado delgada para evitarlos. Es claro también que ninguno de los actores supone que un proceso de reforma estará exento de conflictos; el tema, en este caso, es que no obstante ellos, los objetivos sustantivos propuestos puedan llevarse a cabo sin distorsiones que los malogren.

Para efectos de la gestión de las reformas, los puntos que se quieren establecer en esto, son dos: i) la gestión de las reformas resultó ser un proceso complejo y para su dirección exitosa fue preciso considerar y dialogar con racionalidades diversas y juegos de interés a veces muy distantes de los objetivos de las reformas (por ejemplo, el clientelismo, el gremialismo, el populismo, las racionalidades discordantes); y ii) dejar establecido que la gestión de las reformas requirió un margen de flexibilidad entre las propuestas técnicas iniciales y las que en definitiva se implementaron; entre unas y otras operaron espacios de negociación, de consensos y de conflictos. Los equipos de dirección de las reformas, entonces, debieron tener claridad acerca de cuánta flexibilidad era necesaria y posible para avanzar sin distorsionar sus propósitos sustantivos (en general es posible sostener que lo ejecutado de las reformas, siempre fue el resultado de lo que medió entre la propuesta inicial y su

resultado final, en términos de implementación, sea porque hubo un marco social de acuerdos en relación con la reforma o porque hubo una neutralización de las fuerzas opositoras).

### 3. LOS EJES DE POLÍTICA DE LAS REFORMAS: CALIDAD, EQUIDAD Y DESCENTRALIZACIÓN

Esta parte del texto se propone abordar estos tres focos estratégicos, básicamente desde la perspectiva de su organización y gestión. Un análisis de su desarrollo y de sus resultados excedería los límites de este trabajo. Se pretende utilizar básicamente esquemas que permitan apreciar la amplitud de sus contenidos a nivel de la región latinoamericana, la cercanía o unidad de propósitos y estrategias y algunos antecedentes de su gestión.

La opción fue considerar tres ejes de política relevantes y comunes a los distintos países como foco de las reformas: la mejora de la calidad y equidad de la educación y los esfuerzos por la descentralización de los sistema educativos.

#### a) Ejes de política y estrategias principales por países.

Si se ordena el movimiento de reforma de la región sobre la base de ejes de política (calidad, equidad y descentralización), estrategias principales y países en los que se destaca el desarrollo de procesos de innovación y cambio educacional, se tiene el siguiente panorama<sup>2</sup>:

Ejes de política	Estrategias principales	Países
Calidad	Reformas curriculares	Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, Bolivia, República Dominicana, Brasil, México.
	Provisión de textos y recursos para el aprendizaje e informática educativa.	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Perú, Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Uruguay, República Dominicana.
	Ampliación de la jornada escolar	Colombia, Chile, Uruguay.
	Formación inicial y continua de maestros; mejora de las condiciones laborales de los docentes.	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Uruguay, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana.
	Sistemas de Evaluación de la calidad de los aprendizajes	Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Honduras, México, R. Dominicana, Uruguay, Venezuela.
Equidad	Programa focalizados en escuelas más pobres (calidad, recursos para el aprendizaje, mejora infraestructura)	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Perú, Paraguay, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Uruguay, República Dominicana, Paraguay.
	Reorganización institucional y descentralización de la gestión.	Argentina, Colombia, Chile, Brasil, México, República Dominicana, El Salvador.
Descentralización	Fortalecimiento de la autonomía de las escuelas (curricular, pedagógica, financiera).	Bolivia, Paraguay, Chile, Brasil, Guatemala, El Salvador, Nicaragua.

<sup>2</sup> . La base de este esquema, sobre todo en cuanto a los países, es el propuesto por Gajardo, M. en el texto *Reforma Educativas en América Latina, Balance de una Década*. PREAL, N° 15, 1999.



*b. Mejora de la Calidad y Equidad de la Educación. Algunos ejemplos<sup>3</sup>*

País	Proyecto	Estrategias principales
Argentina	Programa nacional de escuelas prioritarias	Elaboración de proyectos pedagógicos por parte de las escuelas; capacitación a los directivos (autonomía gestión); trabajo con familia y comunidad; formación de equipos técnicos especializados; becas a estudiantes; infraestructura y equipamiento escolar y didáctico.
Brasil (Minas Gerais)	Mejoría de la Calidad de la Educación Básica	Autonomía escolar; descentralización; capacitación de docentes; apoyo a innovaciones; aceleración de aprendizajes.
Brasil (Sao Paulo)	Reorganización de la trayectoria escolar. Clases de Aceleración	Capacitación docente en servicio; materiales para los docentes.
Colombia	Programa de Aceleración del Aprendizaje.	Adaptación de la experiencia brasileña.
	Escuela Nueva	Aprendizaje activo, centrado en el alumno rural; currículo pertinente; guías de aprendizaje y bibliotecas de aula; rincones de aprendizaje; gobiernos estudiantiles.
Costa Rica	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMECE)	Mejora de infraestructura física; recursos para el aprendizaje para alumnos y docentes; adecuación curricular; desarrollo profesional de los docentes; evaluación educativa; informática educativa; fortalecimiento institucional escuelas.
Chile	Programa de las 900 Escuelas	Perfeccionamiento docente; monitores de la comunidad para apoyo a estudiantes rezagados; recursos para el aprendizaje; gestión escolar; familia y comunidad.
	Programa MECE Básica	Descentralización pedagógica; calidad y equidad educación parvularia; atención a escuelas rurales; textos; bibliotecas de aula; materiales didácticos; informática educativa; infraestructura escolar; asistencialidad a estudiantes.
El Salvador	Solidificación del Alcance de la Educación Básica (SABE)	Apoyo a aprendizajes fundamentales; materiales de aprendizaje para la escuela y las aulas; incremento participación de padres; capacitación de maestros en servicio; mejora de la supervisión escolar.
Nicaragua	Escuelas Modelo	Mejora de la enseñanza; materiales para docentes; textos para estudiantes; reorganización del espacio del aula; bibliotecas de aula; participación de padres y estudiantes.
Uruguay	Escuelas de tiempo completo	Proyectos escolares; elaboración de propuestas pedagógicas y didácticas; actividades enriquecedoras de la experiencia educativa; asistencialidad a estudiantes; participación de las familias; capacitación a maestros.

En lo que respecta a la formación inicial y continua de maestros, el mejoramiento de las condiciones de trabajo, vía remuneraciones e incentivos, las experiencias también son numerosas. Al respecto, sólo se entregará un listado de las experiencias más relevantes de algunos países, sobre la base de los antecedentes aportados por De Andraca, A. M. (2003) y por PREAL (2004).

<sup>3</sup>. La mayoría de los antecedentes fueron aportados por la recopilación hecha por De Andraca, A. M. en el texto Buenas Prácticas para mejorar la educación en América Latina. PREAL, 2003.

Pais	Proyecto	Estrategias principales
Argentina	Red Federal de Formación Docente Continua	Articula una red que incluye a instituciones que forman docentes, con cada provincia, sobre la base de propuestas de las cabeceras de provincia y proyectos de capacitación de docentes de las instituciones formadoras.
Colombia	Programa nacional de incentivos y estímulos a los maestros y escuelas.	Entregó incentivos económicos a los maestros reconocidos como excelentes por sus comunidades y a las mejores escuelas de cada Núcleo educativo.
Chile	Programa de desarrollo profesional de docentes	Incluyó: Formación inicial de docentes; perfeccionamiento fundamental de docentes en servicio; becas y pasantías en el exterior; y premios a la excelencia docente.
	Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNDE)	Sobre la base de la evaluación del desempeño de los establecimientos educacionales, se asigna un incentivo económico a todos los docentes de las escuelas que logran los mejores desempeños.
México	Carrera Magisterial	Estímulo económico que se define en conjunto con el gremio de maestros y que busca incentivar la promoción horizontal de los docentes sobre la base de su profesionalización y su permanencia en las escuelas.
Uruguay	Centros regionales de formación de profesores (CERP)	Formación de docentes de secundaria.

*c. Experiencias de descentralización enfocadas a la mejora de la gestión escolar*

De igual forma, sólo se hará referencia a algunas experiencias significativas, a modo de ejemplo, para tener una mejor visión de la amplitud de los esfuerzos. La selección responde a los criterios señalados por Winkler, D. y Gershberg, A. (2000:7), de experiencias descentralizadoras en aspectos referidos a la organización de la instrucción, gestión del personal, planificación y estructuras y manejo de recursos por parte de las escuelas.

Pais	Estrategia de Concertación	Documento Expresión de los Consensos
Argentina (Mendoza)	Programa Escuela Creativa	Promueve la formulación, el apoyo financiero y la ejecución de proyectos institucionales innovadores que priorizan la gestión curricular.
Argentina	Programa Nacional de Gestión Institucional	Fines de los 90. Mejora de las prácticas de gestión en todos los niveles del sistema educativo.
Brasil	Gestión escolar colegiada: consejos escolares, cajas escolares y otras unidades ejecutoras.	Se trata de una serie de iniciativas que fomentan la gestión escolar autónoma y participativa de la comunidad, a través de órganos deliberativos que reciben distintas denominaciones (Consejo Escolar, Caja escolar, Cooperativa Escolar, etc.)
Colombia	Proyecto Educativo Institucional	Planes anuales de desarrollo administrativo y pedagógico de las escuelas: componentes conceptual, administrativo, pedagógico, interacción y proyección comunitaria y plan operativo.
Chile	Proyectos de mejoramiento educativo	Fondo concursable de proyectos, asignados de acuerdo a la evaluación de su calidad, financiados por el Ministerio de Educación.
El Salvador	Educación con participación de la comunidad (EDUCO)	Administración de escuelas a cargo de asociaciones comunales de educación, elegidas por los padres de los niños matriculados en ellas.
Guatemala	Programa nacional de autogestión para el desarrollo educativo (PRONADE)	Apoyo a la autogestión de escuelas rurales. Opera a través de los Comités Educativos de Autogestión (COEDUCA) integrados por padres que administran, supervisan y determinan el calendario escolar; y a través de Instituciones de Servicio Educativo que apoyan y supervisan a COEDUCA

#### 4. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN: FACTORES DE EFICACIA ESCOLAR

La manera de abordar estos ejes de política contó en la mayoría de los casos con el apoyo de las agencias de financiamiento internacional, especialmente del Banco Mundial y del BID, aunque también se encuentran experiencias apoyadas por agencias europeas de cooperación (especialmente GTZ, Cooperación Suiza, países escandinavos), Cooperación Japonesa y de otros organismos internacionales (UNESCO, UNICEF, OEA). Estas agencias operaron no sólo a través de préstamos y donaciones, sino que también de asesoría técnica para el diagnóstico, diseño y ejecución de políticas, programas y proyectos. “Estos roles variaron en los distintos países, dependiendo fundamentalmente de la capacidad técnica, de proposición y negociación de los equipos nacionales, así como de las características profesionales y personales de los técnicos contratados por los bancos, en cada caso” (Torres, R.M. 2000:17).

Para la operación de los proyectos se crearon en los distintos países Unidades de Coordinación y Ejecución, que se ubicaron de manera paralela a las estructuras regulares y tradicionales de los ministerios de educación y que estaban dirigidas y constituidas mayoritariamente por los denominados “analistas simbólicos”, que contaron con el respaldo político de los gobiernos y de las agencias de financiamiento y que modelaron las nuevas formas de gerenciamiento público en el sector educacional. Como se señaló, se trata de equipos con mayores niveles de estabilidad en el ejercicio de sus responsabilidades y el hecho que muchas de las iniciativas sean parte de un “convenio internacional” firmado con un Banco o con una agencia de cooperación, le otorgó mejores posibilidades de continuidad no obstante los cambios de dirección política de las reformas y en sus equipos de trabajo.

En un primer momento, esto produjo en los países una fragmentación de la política nacional y la subsistencia en la práctica, de dos ministerios, uno tradicional, normativo y formal y otro moderno, con recursos y con la tarea de renovar el sistema educativo. De esta forma, la antigua estructura, en general, quedó al margen del proceso de cambios, lo que sin duda constituyó uno de los factores que restaron impulso y legitimidad a las reformas.

En el caso de Chile, por ejemplo, el paralelismo señalado se mantuvo hasta el término de los programas de mejoramiento (MECE Básica y MECE Media), al menos en el nivel central del sistema. Sólo una vez que concluyeron esos Programas, los equipos y las innovaciones que se institucionalizaron, se incorporaron a la estructura ministerial regular (mediados y fines de los 90, respectivamente), a esa altura altamente disminuida. Las innovaciones institucionalizadas se transformaron en el quehacer principal de la estructura ministerial formal, pero, en general, bajo la dirección de los mismos equipos que habían estado a cargo de ellas. En los niveles regionales y provinciales el proceso fue distinto. Estos programas trabajaron con esas estructuras, especialmente con el sistema de supervisión, capacitándolo instrumentalmente en lo requerido para la operación de las distintas líneas de trabajo de los programas y renovando lentamente los equipos de trabajo y las prácticas funcionarias. A fines de los 90, alrededor del 30% del sistema de supervisión tenía menos de 10 años en el sistema.

Sobre este punto, Uruguay y Argentina ofrecen un modelo de trabajo distinto, aunque matizado, entre los equipos de la reforma y la estructura ministerial. En este caso, los reformadores “se insertaron en la estructura de línea y quedaron muy directamente envueltos en las rutinas, los procedimientos, los controles para el gasto, los mecanismos de monopolio de la información para retener poder, las restricciones en la organización del presupuesto, las negociaciones para obtener

consenso, la atención a las relaciones clientelares de algunos funcionarios de origen partidario, etc.” (Braslavsky, C. *et al.*:131).

En el caso uruguayo, Mancebo (2001:16), constata fuertes tensiones al interior de los equipos de reforma, derivadas de los distintos marcos de referencia de sus gestores. Su descripción puede ser representativa de situaciones similares en otros países: “Las preocupaciones de unos y de otros no siempre fueron coincidentes: los más políticos buscaron realzar la proyección de la reforma educativa en tanto principal política social de la Administración de Sanguinetti, los más académicos intentaron reflotar la dinámica de investigación propia de los ámbitos universitarios, la burocracia veló por salvaguardar los procedimientos administrativos en medio de la tormenta de cambio”.

Argentina, Chile y República Dominicana, lograron atraer a profesionales competitivos estableciendo una planta de funcionarios no permanentes “a contrata”, mejor remunerados que los funcionarios de la planta permanente. Esto fue y sigue siendo una fuente de diferenciación que produce numerosas tensiones.

Visto esto desde una perspectiva más general, Rosa M<sup>a</sup> Torres señala que los reformadores desde el Estado/gobierno, en realidad no conformaron un grupo monolítico y diferenciado de la sociedad civil:

*“el signo característico de la última generación de reformas, en muchos países, ha sido el acercamiento y la colaboración de centros académicos, universidades y organismos no-gubernamentales (ONGs) al sistema escolar y las tareas de la reforma, y la incorporación de intelectuales y especialistas provenientes de estos centros a posiciones claves en el diseño y la conducción de las reformas, desplazando o conviviendo con las burocracias y los técnicos tradicionales de los ministerios de educación” (2000:8).*

En preciso acotar, sin embargo, por tratarse de nuevos estilos de gerencia pública de los equipos de la reforma, a corto andar fueron involucrando y comprometiendo a otras agencias para apoyar distintas líneas de trabajo de la Reforma, sea a través de la responsabilidad en la ejecución de líneas de trabajo, en la asistencia técnica a las escuelas, en el perfeccionamiento a los docentes, consultorías, investigaciones o en iniciativas en las que las mismas instituciones académicas eran parte de los esfuerzos de cambio e innovación. Esto produjo otro efecto que distingue las reformas de los 90 de anteriores, la captación de especialistas de distintos sectores y niveles en tareas de la reforma.

Sin duda que una de las características más comunes, que identifica al movimiento de reforma educacional en la región se refiere a la sobrecarga de la agenda de cambios (García-Huidobro, J.E., 1999:43). La gestión de las reformas incluyó el desarrollo paralelo de acciones destinadas a provocar cambios sustantivos en una amplia gama de aspectos del sistema escolar (calidad, equidad, currículo, docentes, administración, financiamiento, participación, tiempo escolar), lo que en oportunidades generó no sólo problemas de saturación y paralelismo de líneas de trabajo en las escuelas, sino que debió enfrentarse a la necesidad de compatibilizar lo que Braslavsky *et al.* (2003:126) denomina los tiempos políticos, los tiempos técnicos, los tiempos burocráticos y los tiempos pedagógicos.

## 5. CONCLUSIONES

No obstante la existencia de una numerosa literatura descriptiva, analítica y crítica sobre las reformas educacionales en América Latina en los 90, generales o específicas de países o aspectos de las reformas, las referencias acerca de la manera cómo se estructuró la gestión de los procesos de

cambio e innovación y las características de los equipos conductores de ellas, resultan en general irrelevantes y escasas. Se trata entonces, de un tema todavía insuficientemente abordado por los estudios acerca de las reformas, lo que justifica el carácter preliminar de estas conclusiones.

Queda claro, sin embargo, la existencia de un movimiento amplio y profundo de cambios e innovaciones en el sector educacional, sin precedentes en los 30 años anteriores a la década pasada y que afectó a todos los países de la región. Es clara también la comunión de propósitos y de procesos entre los distintos países, la focalización común de esfuerzos y recursos en sectores claves de los sistemas educacionales y la similitud de estrategias llevadas a cabo. Este trabajo no analiza los resultados de esos esfuerzos, pero la literatura revisada señala que en general también son similares en cuanto a la persistencia de los problemas que se propuso abordar. Queda por resolver al respecto, si las insuficiencias tienen que ver con los diseños, con el tipo de estrategias utilizadas, con los tiempos para apreciar los resultados, o con la complejidad de la tarea asumida, considerando el profundo deterioro en el que se encontraba el sector.

No obstante lo anterior, es posible constatar varias situaciones relevantes desde la perspectiva del origen y de la gestión de las reformas en la región:

1. La existencia de “denominadores comunes” con capacidad para “gatillar” los procesos de reforma, parecen meridianamente claros y responden a factores globales (planetarios) y al desarrollo de procesos de maduración social al interior de nuestros países. La combinación entre los requerimientos de una economía y una cultura global, abierta, competitiva y la exigencia para insertarse en ella y acceder a los denominados “códigos de la modernidad” y al desarrollo, generan requerimientos al sector educacional como el sector que puede ofrecer una respuesta a ellos; por su parte, el término del ciclo de gobiernos autoritarios que caracterizó a la mayoría de los países de la región en los años 70 y 80, agregan a la educación las demandas de formación ciudadana y democrática y la integración social como objetivos de política de nuestros países. La combinación de estos elementos, sin duda contribuye a explicar el surgimiento y desarrollo de los procesos de reforma educacional en los años 90. Los instrumentos conceptuales principales que sistematizaron estos requerimientos son, sin duda alguna, los Acuerdos de Washington, los resultados de la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtiem) y los estudios de CEPAL, a comienzos de los años 90.
2. A la pregunta de cuál es la agencia que asume la responsabilidad de proponer y liderar los procesos de reforma en los países, hay que señalar que de manera incontrastable ello correspondió al Estado/gobiernos y dentro de ellos, a los Ministerios de Educación. Sin embargo, los estilos de conducción de los procesos de reforma resultaron muy distintos de los que la tradición indicaba y que eran parte de lo que nuestros países comenzaron a dejar atrás (prácticas propias del “Estado de bienestar”). El marco de actuación gubernamental se hizo utilizando nuevos estilos de gerencia pública que involucró a numerosas instituciones y actores a través de mecanismos de mercado, descentralizando y “tercerizando” numerosos servicios.
3. ¿Cómo los propósitos y las maneras de operar se sostuvieron a través de estrategias viables que hicieron posible la preparación y ejecución de las acciones? En ello jugaron un papel relevante las agencias de apoyo y financiamiento internacional, especialmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estas agencias asumieron

los requerimientos que el mundo global le hacía a la educación, a través de la asistencia técnica, el apoyo a la preparación de programas y proyectos, su financiamiento y su seguimiento. Sin duda que la mayoría de las acciones desarrolladas contaron con la presencia activa y decidida de estas instituciones.

4. La dirección de las reformas estuvo a cargo de equipos que combinaban capacidades conceptuales y prácticas (“analistas simbólicos”), formados en su mayoría bajo el alero de instituciones no gubernamentales en las que se “refugiaron” durante los gobiernos autoritarios de los 70 y 80. Estos constituían una red en la región, con elementos de formación y experiencias académicas comunes y elevados niveles de intercambio de conocimientos entre ellos.
5. Las principales dificultades de los equipos de dirección de las reformas se relacionan con la necesidad de articular racionalidades, prácticas e historia que se ven afectadas por los cambios que se promueven en los sistemas educativos. Dimensiones como el populismo, el clientelismo y el gremialismo son parte de estas complejidades. De igual forma, las racionalidades provenientes de los docentes, de los burócratas y de los políticos. Al respecto, debieron desarrollar estrategias que les permitieran avanzar en sus propósitos, no siempre con buenos resultados. Destacables son los acuerdos entre actores sociales y políticos acerca de las reformas y la neutralización de actores.
6. La sobrecarga de la agenda de reforma es otro elemento que afectó la gestión de ellas. No siempre fue posible conciliar los tiempos políticos, con los tiempos técnicos, los tiempos burocráticos y los tiempos de los docentes y la modificación de sus prácticas.

La manera cómo se organizó la gestión de las reformas al interior de los ministerios, es sin duda otro capítulo relevante en este tema. La existencia de paralelismos entre equipos de reforma y equipos funcionarios; el repliegue de estos últimos especialmente en los niveles centrales de los ministerios de educación; las dificultades para cambiar los cuadros técnicos; la inestabilidad de los equipos, constituyeron sin duda desafíos no menores que los equipos a cargo de las reformas debieron enfrentar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (1996). *Prioridades y estrategias para la educación*. Estudio sectorial del Banco Mundial. Washington: BM.
- BID (2004). *Políticas operativas sectoriales. Educación*. Página visitada en Julio de 2004. [http://www.iadb.org/exr/pic/VII/op\\_743.cfm?language=Spanish&Id=&PAM=&lang=S](http://www.iadb.org/exr/pic/VII/op_743.cfm?language=Spanish&Id=&PAM=&lang=S)
- Braslavsky, C. y Cosse, G. (2003). Las actuales reformas educativas en América Latina: Cuatro Actores, Tres Lógicas y Ocho Tensiones. En: *Formas y Reformas de la Educación en América Latina*. Santiago: PREAL y LOM.
- CEPAL (1992). *Equidad y Transformación Productiva. Un enfoque integrado*. Santiago de Chile: CEPAL.
- UNESCO/OREALC (1990). Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje: una visión para el decenio de 1990. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. Santiago: UNESCO/OREALC.
- Corrales, J. (1999). *Aspectos Políticos en la Implementación de las Reformas Educativas* Documento N. 14. Santiago: PREAL.

- Corrales, J. (2002). ¿Cuánto duran los ministros de educación en América Latina? *Formas y Reformas en Educación. Serie Políticas*, 4(12).
- De Andraca, A.M. (2003). *Buenas Prácticas para mejorar la educación en América Latina*. Santiago: PREAL.
- García-Huidobro, J. E., (ed.) (1999). *La Reforma Educacional Chilena*. Madrid: Editorial Popular.
- Gajardo, M (1999). *Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década*. Documento N. 15. Santiago: PREAL.
- Gajardo, M. y Puryear, J. (2003). *Formas y Reformas de la Educación en América Latina*. Santiago: PREAL y LOM.
- Garretón, M. A. (Coordinador) (1998). *América Latina: un espacio cultural en un mundo globalizado*. Santa Fe de Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Larraín, M. (s.d.) *El Consenso de Washington: ¿Gobernador de Gobiernos?* Visitado el 1º de junio de 2004 en: <http://members.tripod.com/~propolco/4sem/washington.htm>
- Mancebo, M. E. (2001). *La "larga marcha" de una Reforma Exitosa. De la formulación a la implementación de políticas educativas*. Montevideo: Universidad de la República y Universidad Católica del Uruguay.
- Martinic, S. y Pardo, M. (eds.) (2001). *Economía Política de las Reformas Educativas en América Latina*. Seminario Internacional de Política y Reformas Educativas en América Latina, realizado en Santiago de Chile, en enero de 2000. Santiago: CIDE Y PREAL.
- PNUD (1997). *Informe de Desarrollo Humano 1997*. Washington DC: PNUD.
- PREAL (2000). *Creando autonomía en las Escuelas*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- Serrano, J. (s.d.) *El "Consenso de Washington" ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?* Visitado el 1º de junio de 2004. [www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm](http://www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm)
- Torres, R.M. (2000a). *Reformas Educativas, Docentes y Organizaciones Docentes en América Latina y El Caribe*. Bogotá: Convenio Andrés Bello/Editorial Magisterio Nacional.
- Torres, R.M. (2000b). *Reformadores y Docentes: El cambio educativo atrapado entre dos lógicas*. Bogotá: Convenio Andrés Bello/Editorial Magisterio Nacional.
- Yáñez, C. (s.d.) *América Latina en los noventa: los déficits del crecimiento y los logros económicos de una década*. Semanario de información económica y financiera. Visitado en Julio de 2004. <http://www.americaeconomica.com/reportajes2/yanez.htm>
- Winkler, D. y Gershberg, A. (2000). Los efectos de la descentralización del sistema educacional sobre la calidad de la educación en América Latina. Documento N. 17. Santiago de Chile: PREAL.