

Revista Iberoamericana de Educación

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

rie@oei.es

ISSN (Versión impresa): 1022-6508-X

ISSN (Versión en línea): 1681-5653

ESPAÑA

2001

Sergio Martinic

CONFLICTOS POLÍTICOS E INTERACCIONES COMUNICATIVAS EN LAS
REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Revista Iberoamericana de Educación, septiembre-diciembre, número 027

Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura
(OEI)

Madrid, España

pp. 17-33

CONFLICTOS POLÍTICOS E INTERACCIONES COMUNICATIVAS EN LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Sergio Martinic (*)

SÍNTESIS: Pese a la importancia de las Reformas Educativas emprendidas y a los recursos invertidos en la región sus resultados están lejos de lo deseado. En la mayor parte de los países las reformas tienen dificultades y conflictos políticos que han afectado sus diseños y procesos de ejecución. Este artículo analiza los problemas de ejecución de las reformas educativas y las consecuencias institucionales de los cambios propuestos. Se describen modos de gestión de las reformas y las interacciones y conflictos que tienen los distintos grupos de interés en momentos como el diseño y la ejecución de los cambios propuestos. El análisis está basado en los resultados de estudios de casos realizados durante 1998 en el marco del Programa Reformas Sociales en Educación y Salud en América Latina y que fue patrocinado por el BID y el CIID de Canadá y coordinado por CIDE e ILADES de Santiago, Chile.

17

SÍNTESE: Pese à importância das Reformas Educativas empreendidas e aos recursos investidos na região seus resultados estão bem distantes do desejado. Na maior parte dos países as reformas têm dificuldades e conflitos políticos que afetaram seus desenhos e processos de execução. Este artigo analisa os problemas de execução das reformas educativas e as consequências institucionais das mudanças propostas. Descrevem-se modos de gestão das reformas e as interações e conflitos que têm os diferentes grupos de interesse em momentos como o desenho e a execução das mudanças propostas. A análise está baseada nos resultados de estudos de casos realizados durante 1998 no enquadre do Programa Reformas Sociais em Educação e Saúde em América Latina e que foi patrocinado pelo BID e o CIID de Canadá e coordenado por CIDE e ILADES de Santiago, Chile.

(*) Subdirector e investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) de Santiago de Chile, y coordinador del Grupo de trabajo sobre reformas educativas y política del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL).

1. INTRODUCCIÓN

Las Reformas Educativas que se llevan a cabo en América Latina desde la década de los ochenta han tenido como preocupación central mejorar la cobertura, la calidad y equidad de los sistemas. Aplicando la distinción de Óscar Oslak en este movimiento reformista han existido «dos generaciones». La primera de ellas se ha dirigido a reorganizar la gestión, financiamiento y acceso al sistema. La segunda ha abordado los problemas que afectan la calidad de sus procesos y resultados. Ahora a comienzos del siglo XXI estamos en los inicios de una «tercera generación» de reformas centradas en la efectividad de las escuelas; en la conectividad de las mismas con todo tipo de redes tanto al interior como al exterior del sistema educativo; en un nuevo tipo de relación con las nuevas tecnologías, entre otras características.

Las reformas de los ochenta estuvieron centradas en la descentralización de los sistemas públicos transfiriendo recursos y responsabilidades a las regiones y provincias. Es una reforma «hacia fuera» a través de la cual el Estado y el Gobierno central transfieren al sector privado lo que puede ser privatizado y a las regiones, provincias y comunas la gestión y administración de gran parte de los servicios educativos tradicionalmente centralizados. En casi todos los países este proceso va acompañado de una reducción del aparato público y de una resignación presupuestaria favoreciendo principalmente la accesibilidad y cobertura de la educación básica o primaria.

En los noventa se constata un nuevo énfasis en las políticas educativas y que da origen a las reformas de «segunda generación». Estas se dirigen «hacia dentro». Es decir, hacia los modos de gestión y evaluación del sistema; los procesos pedagógicos y contenidos culturales que se transmiten en la escuela. Es decir, la «caja negra» de la educación. Estas reformas tienen como centro la escuela y la calidad de los aprendizajes. Se promueven políticas que otorgan mayor autonomía y poder a directores y maestros; cambios curriculares y en las prácticas pedagógicas; se diseñan sistemas de incentivos para maestros según desempeño y realizan mayores inversiones en infraestructura, textos y otros insumos especialmente en las escuelas más pobres de la región. Este nuevo ciclo de reformas está centrado en la calidad de la educación y promueve cambios en el proyecto y gestión educativa de los establecimientos, en la pedagogía, currículo y sistemas de evaluación.

2. EL PROBLEMA

Los cambios educativos que se han producido en América Latina son importantes en cuanto al mejoramiento de la cobertura y de los insumos del proceso educativo tales como mejoramiento de infraestructura; distribución de textos gratuitos; innovaciones educativas; uso de la computadora y de redes informáticas, entre otros. Sin embargo, pese a la envergadura de los cambios emprendidos y a los recursos invertidos los resultados en cuanto a «calidad» están muy lejos de lo deseado. En efecto, las investigaciones son consistentes en demostrar la persistencia de altos niveles de desigualdad tanto en el acceso como en la calidad de los resultados de los servicios a los cuales se accede.

Frente al problema se ha abierto un importante debate sobre los modelos teóricos y pedagógicos que sustentan las reformas. Las hipótesis de causalidad que se han establecido entre los factores intervinientes en el cambio educativo y el peso que tiene las condiciones sociales constituye el objeto central de la discusión.

Pero la discusión no se agota en el examen de estas relaciones. Además de ello es necesario poner atención en la gestión y ejecución de las reformas, ya que en este tipo de procesos radica gran parte de sus problemas.

La formulación de políticas de reformas educativas y su puesta en práctica constituye un amplio proceso social y comunicativo. En efecto, las reformas educativas tienen por objeto producir cambios culturales que afectan los contenidos, las prácticas y las interacciones de los actores relacionados con el sistema educativo. Este proceso de cambios se realiza en un complejo sistema de relaciones en el cual los actores intervienen con sus propios marcos de referencia desde los cuales piensan, definen sus intereses y las estrategias colectivas de acción¹. En estas interacciones se producen consensos, disensos y espacios de incertidumbre.

Esta dinámica alude a un amplio campo de *mediaciones* que existe entre la formulación de las políticas y su realización en los

¹ El concepto de referencial (*référentiel*) lo hemos tomado de B. 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 producción intelectual de imágenes comunes de la sociedad. Ver: Jobert, B., *et al.* (1987): *L'état en action. Politiques publiques et corporatismes*. París, PUF.

contextos específicos de cambio. En este campo los actores pueden apoyar, desviar, proponer, neutralizar, o resignificar total o parcialmente las propuestas diseñadas. Entendemos las mediaciones no como un mero filtro de los procesos de cambio sino como un espacio y oportunidad para la construcción de discursos, compromisos y de orientaciones de acción que hacen viables y sustentables los cambios que se proponen.

En este contexto adquiere importancia la investigación y análisis de las experiencias de reformas que se llevan a cabo en nuestros países. El estudio de sus procesos de ejecución y la evaluación de sus resultados son importantes fuentes de aprendizajes para el rediseño de las políticas de este nuevo siglo. En el marco de esta discusión el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (CIID) patrocinaron entre los años 1996 y 1998 una serie de estudios sobre políticas sociales y reformas en educación y salud; seguridad social y sistemas de evaluación y monitoreo en América Latina. En esta tarea se comprometieron cinco universidades y seis centros privados y públicos de investigación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y Perú. El programa fue coordinado por el CIDE e ILADES de Santiago de Chile.

Los estudios documentan interesantes propuestas de cambio al interior de un movimiento más amplio de reformas sectoriales y de **transformación del Estado**². En este artículo nos basaremos en los estudios de casos de experiencias educativas para identificar problemas relacionados con el cambio *institucional* que promueven las reformas educativas; sus modos de gestión y las interacciones que tienen los distintos grupos de interés tanto en el diseño como en la ejecución de los cambios propuestos.

2.1 TIPOS DE REFORMAS Y CONCEPCIÓN DEL CAMBIO

Por lo general las reformas se han basado en un modelo lineal del cambio. Los grandes acuerdos sociales se traducen en políticas públicas en la medida que los asumen las organizaciones gubernamentales. Desde esta instancia «bajan» hacia la sociedad esperándose que las instituciones encargadas de su ejecución actúen en forma eficiente y

² Para una presentación de los resultados de este programa ver: Martinic, S., et al. (1999): *Reformas en Educación y Salud en América Latina y el Caribe*. Santiago, CIDE.

eficaz para el logro de sus metas. Por otra parte, se espera que los usuarios de las reformas aprecien sus beneficios y se orienten con un máximo de racionalidad hacia las mismas. Desde el punto de vista de los diseños y evaluación este modo lineal se ve reforzado por modelos preocupados de establecer una relación causal unidireccional entre insumos, procesos y resultados.

En la mayor parte de los casos estudiados las reformas nacen de leyes nacionales y son impulsadas «desde arriba» por el Estado. Es el sistema el que inicia la transformación de sí mismo y ello ocurre, por lo general gracias a «minorías activas y consistentes» ubicadas en los aparatos centrales del Gobierno. En el caso de la política educativa de Brasil, por ejemplo, es el grupo reformista central (federal) el que promueve el cambio. Así entonces, en este caso, los actores estratégicos del cambio son las autoridades políticas de educación, localizadas en la jerarquía más alta del sistema (Draibe, 1999). El grupo promotor de la reforma, a su vez, actúa en un campo difuso y fragmentado por los intereses de diversos actores. Frente a ello tiene que desarrollar distintas estrategias de negociación con el fin de reunir apoyos y vencer resistencias.

En varios países las reformas se realizan al mismo tiempo que se llevan a cabo políticas de ajuste económico. Por esta razón las reformas para algunos actores aparecen asociadas a privatizaciones; reducción de presupuesto; búsqueda de mayor eficiencia y reducción de gastos. En otros casos las reformas educativas se incluyen en el marco de «paquetes» más amplios de leyes con el fin de negociar acuerdos amplios en el poder legislativo. Este es el típico movimiento «top-down».

Los estudios demuestran las dificultades que tiene este modelo o tipo de racionalidad de las reformas. Destacan su carácter sistémico y no lineal; la variedad de causas de los problemas identificados; los cambios que requieren de las percepciones y actitudes de la población y subrayan las diversas y complejas interacciones entre la burocracia pública; la dirigencia política; las instancias organizadas y no organizadas de la sociedad.

Para caracterizar las reformas suelen clasificarse en tipos tales como «desde arriba hacia abajo»; «de abajo hacia arriba»; o bien reformas del tipo «cambio global» (big-bang) e «incremental». Sin embargo, estas distinciones no permiten dar cuenta de la complejidad de los procesos de diseño y ejecución de las reformas. En efecto, estas categorías son

insuficientes para dar cuenta de procesos sistémicos y donde las interacciones y transacciones entre actores adquieren gran relevancia.

El estudio realizado por M. Echart (1999) sobre la reforma educativa de la provincia de Buenos Aires es un buen ejemplo del proceso que va «desde arriba hacia abajo». Se inicia con una ley federal de Reforma la que es asumida, posteriormente, por la provincia al dictar su propia ley para organizar el proceso de reforma. Un caso parecido es el de Colombia. La Constitución de 1991 plantea el imperativo de la modernización de la educación la que mandata al Gobierno a presentar una propuesta o Ley de reforma educativa.

El caso de El Salvador, en cambio, se trata de una reforma educativa que va «de abajo hacia arriba». La experiencia Educo nace de la experiencia de los poblados campesinos que estaban en la zona de guerra. En estas comunidades la educación tenía una forma autónoma y sin injerencia estatal contrataban a los maestros para que enseñen a sus hijos. Este modelo es recuperado por las políticas educativas y se extiende luego a toda la zona rural y, finalmente, a las zonas urbanas.

Los estudios muestran que estas distinciones no son absolutas. La experiencia de Buenos Aires se basa en las discusiones y consensos del Congreso Pedagógico. Estos acuerdos son recontextualizados en la Ley Federal. En el caso de Colombia las posibilidades que abre la ley genera un amplio movimiento de discusión nacional de las propuestas realizadas por el Gobierno. Del mismo modo la experiencia «desde abajo» de El Salvador fue implementada y generalizada gracias a la acción decidida del Ministerio Central que, a su vez, contó con una ministra estable y de gran prestigio en el país. De este modo, lo de arriba y abajo son más bien momentos del ciclo de formulación y ejecución de políticas que un estado particular y estático de las mismas.

Otra forma de clasificación es la que distingue una reforma tipo global o big-bang de las que son incrementales. Las primeras son generales e inmediatas y las segundas son parciales y progresivas. Las primeras abordan el sistema en su totalidad. Las reformas incrementales, en cambio, promueven que las unidades descentralizadas de los sistemas que, a su vez, tienen relaciones abiertas con su entorno, pongan en práctica las distintas innovaciones de un modo gradual de acuerdo a sus propios ritmos y realidades organizacionales y culturales.

En el caso de Chile, por ejemplo, las políticas educativas emprendidas en el segundo gobierno de la concertación se han extendido a todo el sistema en sus diferentes niveles constituyéndose así en una reforma de tipo global (García-Huidobro, 1999). En Perú la reforma educativa se inicia con un proceso centrado en el mejoramiento de la gestión (1990); luego sigue con la construcción de establecimientos escolares (1995) y finalmente, en 1997, con una política integral de mejoramiento de la calidad de la educación primaria (Vega, 1998).

Las reformas educativas y sociales son transformaciones culturales que requieren del consenso y del involucramiento de todos para su éxito. Por ello, las estrategias de cambio dependen, en gran parte, de las capacidades de la base profesional y técnica de los sistemas y de los contextos institucionales en que ésta se desempeña. Para lograr cambios como los propuestos se requiere de variados y complejos procesos de construcción del «capital humano e institucional».

En regímenes democráticos no resultan las aplicaciones «desde arriba». De este modo los reformadores deben relacionar sus proposiciones con las ideas previas, experiencias y culturas de distintos grupos cuyos intereses convergen y compiten en los campos educativos y de la salud. Los procesos de reforma constituyen así un esfuerzo de concertación social que promueve nuevas interpretaciones y prácticas de acción sobre los caminos y medios para mejorar la calidad y relevancia de la provisión de servicios. 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 viables y de mayor importancia para el logro de los cambios propuestos.

2.2 LOS PROCESOS DE CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Pese a los esfuerzos por descentralizar la gestión de las reformas y procesos educativos se constata que estos procesos son más bien formales que reales.

En América Latina existen distintos modelos y procesos de descentralización. Por ejemplo, del centro a los estados en los países federales (Argentina, Brasil y México); de los estados a los municipios (Brasil, Chile, Colombia y México) y de los estados a las unidades escolares en forma directa (Brasil, Colombia, El Salvador y Nicaragua). En Argentina se inicia en 1992 una transformación del sistema educa-

tivo que traspasa la provisión de los servicios desde el Gobierno nacional a las provincias. En Brasil, en cambio, la política de descentralización educativa ocurre en los tres niveles simultáneamente. En efecto, se transfieren recursos y poder a estados y municipios y, al mismo tiempo, se entrega autoridad y poder a las unidades escolares y a las familias para la gestión de los establecimientos.

Los estudios realizados por M. Echart (1999) y S. Draibe (1999) demuestran que la eficiencia y eficacia de estos procesos dependerá, fundamentalmente, de las culturas organizacionales de las instituciones receptoras y de la capacidad que tengan los reformistas de construir alianzas a nivel provincial y municipal. La descentralización «en cascada» plantea una serie de conflictos que retrasan los procesos de cambio. Las burocracias centrales tienden a retener un poder expresado a través de regulaciones y del control de procedimientos. Las instancias provinciales y municipales ven afectados sus ritmos y estilos de cambio por la presión y regulación desde el centro. Los intereses de los municipios no siempre coinciden con los de la comunidad, y las autoridades deben negociar con alcaldes, prefectos, directores, y asumir una serie de conflictos institucionales. Por último, los alcaldes tratan de evitar un incremento del gasto en educación y, a la vez, no miran con beneplácito el poder y atribuciones que se traspasa a la comunidad.

Un modo diferente de ver el problema es el que ofrece el caso de El Salvador. En esta experiencia la descentralización traspasa el límite del municipio para llegar a la propia comunidad. Son ellos los principales interesados en los beneficios de la educación y quienes pueden exigir mayor responsabilidad y calidad de resultados. Es aquí donde radica el mayor poder para controlar los resultados. Este proceso se puede llevar a cabo con mayor facilidad en las localidades rurales y donde hay menos peso de la institucionalidad estatal (Lardé, *et al.*, 1999). En esta misma dirección es relevante la experiencia de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) ejecutados en Colombia y que promueven la plena autonomía de los establecimientos educativos tanto en el plano de los recursos como en el de sus opciones pedagógicas (Caballero, 1999).

La descentralización beneficia la cobertura de los programas y la eficiencia de los mismos. En Brasil son importantes los avances en cuanto a acceso y cobertura de los servicios educativos gracias a la descentralización. Por otra parte, también es importante la dinámica que promueven los procesos de descentralización en el desarrollo de la

participación social como lo ilustran los casos de Brasil, El Salvador y Perú.

Sin embargo, sus efectos redistributivos no son claros. En el estudio de los programas descentralizados de Brasil, los diferentes indicadores de eficiencia y eficacia confirman una pauta sistemática que tiende a oponer en el polo positivo las escuelas estatales grandes y medias y ubicadas en regiones más desarrolladas, y en el polo negativo las escuelas municipales pequeñas y localizadas en el Nordeste y en el Norte (Draibe, 1999).

Los principales obstáculos encontrados en las escuelas y municipios son principalmente institucionales y aluden a las bajas capacidades administrativas; de gestión y de capacitación de los actores para asumir las funciones de la descentralización (Draibe, 1999; Caballero, 1999) y en los sistemas de seguimiento y acompañamiento que deben seguir las nuevas funciones de regulación y coordinación de las entidades centrales. Por otra parte, y en el caso de El Salvador, los principales problemas se observan en las localidades vulnerables que, a su vez, son las que movilizan menor capital social. En Colombia, los municipios más pequeños no obtienen los recursos suficientes por concepto de transferencias ni cuentan con recursos propios para asumir eficientemente la responsabilidad de la educación (Caballero, 1999).

En conclusión, los estudios analizan distintos modelos y estrategias de centralización. Del centro a los estados o provincias; de los estados a los municipios o a la escuela directamente. La descentralización tiene mayor incidencia en la accesibilidad y eficiencia en la provisión de servicios que en la calidad y equidad de sus resultados. Para ello, es necesario realizar cambios en la organización cultural de las instituciones y en los modelos teóricos que sustentan los estilos de gestión. La flexibilidad en los límites y objetivos definidos por los programas y en las relaciones comunicativas que tienen los actores involucrados favorece cambios en la calidad.

Se constata la falta de capacidades institucionales a nivel local para asumir las responsabilidades que implica la descentralización y de instrumentos y competencias para interactuar con alcaldes; burocracias municipales; directores de establecimientos; gerentes locales; asociaciones de padres y representantes de la comunidad. Surgen importantes necesidades de capacitación del personal y de instrumentos de segui-

miento y de evaluación. Ahora bien, los propios procesos de descentralización pueden incidir en la generación de estas capacidades.

Para una descentralización exitosa se requiere del apoyo de las instancias centrales y un adecuado equilibrio. En los programas analizados el contexto de apoyo del entorno municipal (Perú) o estatal (Brasil) resulta ser clave para el funcionamiento de las unidades autónomas. En el mismo sentido cabe señalar que el logro de la autonomía escolar en El Salvador fue posible gracias al liderazgo y peso político de la ministra que estuvo ocho años en el cargo impulsando dicha política. En síntesis, parece que los cambios funcionan mejor cuando el Estado se involucra y favorece su realización.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES

Existe un amplio consenso en que las reformas actuales no son sustentables si la población no se involucra en su diseño y ejecución. En efecto, el logro de metas en la calidad de los servicios implica el involucramiento de todos los actores en nuevas interacciones; comunicaciones; y responsabilidades para solucionar los problemas que afectan a la población más pobre.

26

En el campo de la educación las reformas promueven cambios sustantivos en las prácticas de enseñanza y en las modalidades de aprendizaje. Éstas no ocurren si las personas no se involucran y tejen mutuamente el cambio. Se asume así que la cooperación entre diferentes actores y las interacciones flexibles y permanentes entre la escuela y la comunidad garantizarán prácticas innovadoras; conocimientos significativos y el compromiso de todo el entorno con los aprendizajes que favorecen la integración laboral y social de los sujetos.

Un buen ejemplo de participación es el estudio realizado por A. Lardé, *et al.* (1999) del caso de Educo en El Salvador. Este es un programa que surge por iniciativa de las mismas comunidades rurales no atendidas por el Ministerio de Educación. El Ministerio, al evaluar sus resultados, adopta el modelo como política para todas las áreas rurales y luego lo adapta para las áreas urbanas.

El programa promueve que Asociaciones Comunales para la Educación (ACE) gestionen a nivel local la educación. El Ministerio de

Educación contrata a las ACE para que éstas conduzcan y operen la gestión educativa a nivel local y les transfiere fondos mensualmente para su funcionamiento. Estas asociaciones, a su vez, contratan a los maestros, compran materiales, garantizan la matrícula y cuidan la infraestructura de los establecimientos. Los seis miembros directivos de las ACE son elegidos por la comunidad y tres de ellos reciben capacitación por parte del Ministerio de Educación.

El estudio demuestra que cuando se abre la posibilidad de participar la comunidad responde. En más del 80% de los establecimientos analizados la elección de los representantes de la comunidad ha sido participativa y no impuesta por el director u otra autoridad. Sin embargo, las asociaciones (ACE) funcionan principalmente con el aporte del presidente y su tesorero. El resto de los miembros de la directiva y de la comunidad no tiene un mayor interés o tiempo para poder hacerlo. Los padres tienden a delegar la responsabilidad de la educación en la escuela. La falta de una cultura de participación; los tiempos de trabajo; la baja escolaridad de los padres y la percepción que estos tienen de su baja tasa de retorno afectan la posibilidad de la participación en las zonas rurales (Lardé, *et al.*, 1999).

El principal problema detectado en el funcionamiento de las ACE alude a la posibilidad de abordar problemas de tipo pedagógico. La mayor parte de los directores y profesores considera que estos son problemas técnicos y que deben ser resueltos por los profesores y no por los padres. Por otra parte, la relación patronal de los docentes es con la Junta Directiva. Por tanto, los padres de familia de las ACE están facultados para contratar maestros y personal administrativo, así como para despedirlos cuando no cumplen con sus responsabilidades. Gracias a este poder los padres han logrado que los recursos se manejen con mayor transparencia y eficiencia; ha disminuido el absentismo de los profesores y aumentó el número efectivo de horas de clases. Por otro lado, los maestros expresan sus molestias cuando tienen que rendir cuenta y estar presionados por los padres de familia quienes, a su juicio, «no están capacitados para evaluar su trabajo en el aula» (Lardé, *et al.*, 1999: 43). De este modo, las escuelas Educo, han logrado transformar, en alguna manera, los incentivos; mecanismos de control y de rendición de cuentas de los profesores.

Los principales problemas de funcionamiento de estas asociaciones se encuentran en la falta de tiempo de sus participantes; falta de información sobre funciones y malas interpretaciones en torno al manejo

y administración de fondos. Se logra un buen desempeño cuando el director muestra flexibilidad en su autoridad y liderazgo. Sin embargo, en las escuelas pequeñas y más rurales que urbanas, se corre el riesgo que las asociaciones y directivas terminen por ser un «comité consultivo» para el director o para el consejo de maestros. En efecto, dadas las características del poder local es muy probable que los consejos directivos terminen más bien por avalar las decisiones del director en lugar de discutir las o de optar por una diferente.

Hasta ahora se ha subrayado la importancia de los contextos sociales, institucionales y de las propias percepciones y expectativas de la población para el logro de una reforma. En efecto para garantizar la sustentabilidad de la reforma éstas deben encontrar apoyo y sentido en amplias capas de la población beneficiaria. Sin embargo, el problema no se agota en este acto.

En efecto, los estudios demuestran, a su vez, los conflictos de *referencial* que se producen entre el «grupo técnico» que piensa y diseña las reformas y los actores políticos que «deciden» las opciones que deben asumir los sistemas de provisión de servicios. Los conflictos entre ambos tipos de actores se muestran con claridad en el estudio de G. Cousinet (1999) sobre el programa de medición de la calidad de la educación en Mendoza. Después de una aplicación exitosa, su desaparición no respondió a la presión activa y pública de grupos de interés (profesores y padres) sino que, principalmente, ello se debió a una decisión de los actores políticos que vieron en este sistema autónomo una potencial crítica a su propia gestión. En este caso los responsables del sistema de medición priorizaron los aspectos técnicos sobre los políticos y no generaron apoyos firmes y activos en estos actores para lograr una mayor permanencia del sistema.

En síntesis, los estudios analizados demuestran que, pese a la importancia otorgada en los discursos y en las políticas, la participación social es muy difícil de lograr. En efecto, las personas no sienten una necesidad innata por participar ni tampoco existen fórmulas y técnicas preestablecidas transferibles automáticamente para generar una participación creativa. La trayectoria histórica del Estado y las representaciones que la población tiene de su rol forma parte de una cultura que favorece más la «delegación» que la «responsabilidad compartida» frente a problemas tales como los de educación y salud. Por otra parte, la cultura de la escuela; las formas de pensar de muchos profesores y padres; la falta de métodos flexibles y participativos para trabajar con

familias y la comunidad afectan la generación de espacios activos de cooperación y de toma de decisiones en el campo educativo.

En los casos analizados se aprecia que la participación que promueven las reformas educativas no tiene un sentido político o ideológico. Por el contrario, éstas son entendidas como sistemas de control social de los resultados de la prestación de servicios. Es el modo que tiene la sociedad de promover la responsabilidad (*accountability*) y la calidad de los servicios a través de una conexión directa y transparente con los usuarios. En los casos analizados de educación y salud se observan resultados importantes en la eficiencia y eficacia de los sistemas de provisión.

Los cambios que se promueven afectan las concepciones tradicionales tanto del aprendizaje como de la salud. En efecto, los programas analizados favorecen relaciones flexibles entre las categorías académicas y del sentido común de los beneficiarios y una interacción profesional asistida de tipo dialógico. Estos cambios en las categorías de pensamiento requieren de nuevas alianzas y de relaciones sociales para que persistan en el tiempo. La construcción de acuerdos entre distintos actores y el grado de apoyo de las autoridades municipales; políticas y regionales resultan ser claves para las experiencias de innovación. Todas las experiencias que se han basado solamente en la convicción técnica de sus promotores no logran alcanzar sus objetivos y fracasan. Las disposiciones legales y la existencia de espacios legítimos y eficaces de participación favorecen el cambio.

4. CONCLUSIONES

Los estudios de casos analizados describen el estado actual de algunas reformas educativas de América Latina. Éstas muestran grados importantes de avance y de logros en cobertura y eficiencia. Sin embargo, son menores los avances en calidad y, particularmente, en la equidad.

En el sector de educación y, pese a la inversión y cambios que se promueven, se mantienen las diferencias de aprendizaje entre escuelas y sectores sociales pobres; medios o altos. El problema es general y «aún en los países de la región con cobertura extensiva y prolongada exposición de los estudiantes a la escuela, el ascendiente de la enseñanza formal está cada vez más condicionado por factores externos, sobre los

cuales ésta no tiene influencia directa» (Ratinoff, 1995: 27). El capital cultural y económico de las familias y la riqueza y complejidad de las interacciones y tecnologías con las cuales se relacionan inciden fuertemente en la calidad de los resultados que se obtienen.

El problema es clave porque cuestiona la relación paradigmática que se ha establecido entre equidad y educación. En efecto, y como señala, J. C. Tedesco (1998) esta relación no es unidireccional ni estática. Para obtener logros de calidad se necesita una «equidad social» de base y que este autor denomina *condiciones de educabilidad*. Tales condiciones aluden a los aprendizajes primarios que tienen los niños de códigos, hábitos y destrezas en su medio ambiente familiar y social. De este modo, las políticas educativas y sociales deben actuar en forma integral para producir cambios en esta realidad extra escuela y contribuir así a las condiciones que requiere una educación de calidad.

En general, los gobiernos en la región han asumido el discurso de la «calidad» por sobre la «equidad». Este discurso es el que predomina para favorecer una mejor competitividad y excelencia. Pero ¿es el más apropiado para América Latina? La equidad ha quedado en un segundo lugar. El problema es la competitividad y se promueven experiencias más o menos parecidas en la región; descentralización; gestión; *voucher*; estándares; mediciones y aplicaciones de test, etc.

En efecto, por la acción de las agencias internacionales y los consensos políticos establecidos en la región existen modelos de reformas educativas que se promueven. Como en los ajustes económicos se busca (o se cree) en el funcionamiento de «universales» o de relaciones ya probadas y válidas para cualquier situación. Entre estos universales se destaca el papel que se atribuye a la gestión. Todo parece solucionarse con un mejor «management». Se trasladan enfoques de la realidad empresarial a las escuelas o a los centros de salud.

Los estudios discuten este supuesto e indican un cambio que va más allá de logros de mayor eficiencia o de cambios en la gestión. Insertos en una transformación de las culturas institucionales destacan la importancia del liderazgo; mejoramiento de los sistemas de interacción; desempeños basados en competencias; flexibilidad y diálogo en las soluciones y comunicaciones entre los distintos actores sociales que participan en los procesos de reforma en los contextos propios de su realización.

La economía política de las reformas debe relativizar los universales que se instauran. El peso de la cultura y de las tradiciones históricas son claves. Los países que tienen alta población indígena y rural son diferentes a los más homogéneos y principalmente urbanos. Por ello es recomendable que los bancos y agencias actúen con un amplio menú de opciones más que con un número reducido, facilitando así la posibilidad de que los países elaboren sus propias agendas en diálogo y discusión con las agencias.

Los conflictos de los procesos de ejecución de las reformas deben ser asumidos como algo positivo. Abren posibilidades y opciones. El conflicto puede ser utilizado en forma legítima como un momento para la redefinición de reformas que no han sido consultadas en forma previa. En el manejo de los conflictos se prueban los estilos de liderazgo. Los equipos que promueven las reformas en distintos niveles y espacios deben tener competencias para ejercer la mediación y construir consensos en torno a los objetivos y acciones que se promueven.

Es importante subrayar la necesidad de aumentar la capacidad de investigación y de aprendizaje de los países. Las limitaciones en los diagnósticos; fuentes de información y datos disponibles impiden elaborar propuestas bien fundamentadas y de calidad. No hay masa crítica en los países debido a la falta de apoyo a la investigación o por la transferencia de investigadores desde universidades y centros académicos a funciones políticas en los ministerios.

En varios de los estudios presentados se destaca la necesidad de crear una «cultura evaluativa» y de investigación para el aprendizaje en las instituciones y en la sociedad. Para lograr impactos las reformas deben contar con buenos diseños y sistemas de seguimiento; indicadores e instrumentos validados para verificar sus resultados. La colaboración horizontal entre municipios y centros puede permitir la construcción de una perspectiva o referencial compartido para interpretar los resultados de las reformas. Es necesario, a su vez, contar con instrumentos y sistemas de procesamiento de información de fácil aplicación para todos los equipos y personal no especializado de los ministerios y ejecutores de las reformas.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL (1994): «El Salvador. Community education strategy: decentralized school management». Washington, Banco Mundial, Informe núm. 13502-ES.

BERMEO, A. (1992): «Democracy and lessons of dictatorship», en: *Comparative Politics*, 2 (3), abril 1992.

CABALLERO, P. (1999): *La autonomía escolar en el marco de la descentralización*. Resultado de investigación presentado al Seminario Reformas de la Política Social en América Latina. Washington 11, 12 de mayo de 1999. Instituto SER Investigaciones.

Centro Latinonamericano LAD (1998): *Una nueva gestión pública para América Latina*. Documento preparado por el Consejo Científico y aprobado por el Consejo Directivo. 14 de octubre de 1998.

COUSINET, G. (1999): «Medición de la calidad de la educación en la Provincia de Mendoza, Argentina». FIEL, Resultado de Investigación presentado al *Seminario Reformas de la Política Social en América Latina*. Washington 11, 12 de mayo de 1999.

DRAIBE, S. (1999): «A reforma da educação no Brasil. A experiência da descentralização de recursos no ensino fundamental. Estudos de Caso». NEPP, UNICAMP, junho de 1998. Ponencia presentada al *Seminario Reformas de la Política Social en América Latina*. Washington 11, 12 de mayo de 1999.

ECHART, M, *et al.* (1999): «Evaluación de la reforma educativa en la Provincia de Buenos Aires, Argentina». FIEL, Resultado de Investigación presentado al *Seminario Reformas de la Política Social en América Latina*. Washington 11, 12 de mayo de 1999.

ESCALA, M. (1996): «Una perspectiva estratégica del desarrollo de la educación dominicana» en *Grupo de Acción por la Democracia: Agenda Nacional de Desarrollo. Planes de acción para las diez principales prioridades* (vol. II). Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra-Centro Universitario de Estudios Políticos y Sociales, pp. 139-166.

GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (ed.) (1999): *La reforma educacional chilena*. Madrid, Editorial PROA.

HANSON, M. (1997): *La descentralización educacional: problemas y desafíos*. Santiago de Chile, PREAL.

KLIKSBCEG, B. (1999): «Desigualdad y desarrollo en América Latina: el debate postergado», en: *Revista del CLAD*, Reforma y Democracia, 14 junio de 1999.

LARDÉ DE PALOMO, A., y ARGÜELLO DE MORERA, A: «Administración educativa descentralizada: el caso de El Salvador» (FUSADES. San Salvador, julio de 1998). Resultado de Investigación presentado al *Seminario Reformas de la Política Social en América Latina*. Washington 11, 12 de mayo de 1999.

RATINOFF, L. (1995): «Global insecurity and education. The culture of globalizacion», en: *Prospects*, vol. XXV, núm. 2.

RICHMOND, M. (1992): «Democratic transition and educational change in Chile: the programme MECE». Ponencia presentada al *Seminario sobre Educación en Latinoamérica*. Hull, Gran Bretaña, Humberside Polytechnic, mayo de 1992.

TEDESCO, J. C. (1998): «Desafíos de las reformas educativas en América Latina», en: *Revista Paraguaya de Sociología*, año 35, núm. 2, pp. 7-18.

VEGAS, M.; ANDRADE, P., y MAGUINA, P. (1998): *La hora de la sociedad civil. La experiencia peruana de participación en políticas educativas*. Lima.