.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Las reformas educativas de los años noventa en Argentina, Chile y Uruguay : una indagación sobre su racionalidad política, impactos y legados

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Nicolás Bentancur

Emilio Tenti Fanfani, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2008

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

NICOLAS BENTANCUR

LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE LOS AÑOS NOVENTA EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY. UNA INDAGACIÓN SOBRE SU RACIONALIDAD POLÍTICA, IMPACTOS Y LEGADOS.

Tesis para optar por el título
de Doctor en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Director de Tesis:
Emilio Tenti Fanfani

Buenos Aires
2008

INDICE SINTÉTICO

INTRODUCCIÓN 11

SECCIÓN I. LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Capítulo I. Las fronteras móviles de los espacios público y privado: apogeo, crisis y alternativas al Estado de Bienestar 17

Capítulo II. Una nueva gestión pública para un Estado *post-welfare* 34

Capítulo III. El paradigma emergente en las políticas sociales 39

SECCIÓN II. LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: ¿DEL ESTADO AL MERCADO?

Capítulo I. Ideas centrales de la nueva ortodoxia educativa 49

Capítulo II. La agenda educativa de la década del noventa en América Latina 58

SECCIÓN III. LOS FACTORES DETERMINANTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Capítulo I. Las políticas públicas como resultantes del juego del poder 77

Capítulo II. Las explicaciones neodependentistas de los procesos de producción política 84

Capítulo III. El rol del conocimiento experto en la formulación de las políticas públicas 92

Capítulo IV. Las decisiones políticas como resultancia de las preferencias de los gobernantes 99

Capítulo V. La dimensión institucional de las políticas públicas 105

Capítulo VI. Recapitulación 112

SECCIÓN IV. LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE LOS NOVENTA EN EL CONO SUR

Capítulo I. ARGENTINA 117

1. Una reforma educativa en tiempos tormentosos 117

2. El *corpus* de la reforma: redefinición de roles estatales y pervivencia de modalidades privadas tradicionales 142

3. La reforma educativa argentina: una visión de conjunto 168

Capítulo II. CHILE 172

1. El proceso político de la transformación educativa chilena: reinvención en clave autoritaria y reajustes en una "democracia de mercado" 172

2. El *corpus* de la reforma: la reinvención de las funciones estatales en un sistema educativo mercantilizado 198

3. La reforma educativa chilena: una visión de conjunto 222

Capítulo III. URUGUAY 228

1. La tramitación política de la reforma educativa uruguaya: un peculiar *mix* de persistencia institucional, gobierno conservador e innovación tecnocrática 228

2. El *corpus* de la reforma: la persecución de "más" y "mejor" educación en un modelo sin rupturas 255

3. La reforma educativa uruguaya: una visión de conjunto 271

SECCIÓN V. ANÁLISIS COMPARADO: PROCESOS, REPERTORIOS Y LEGADOS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS DEL CONO SUR

Capítulo I. La gestación política de las reformas 279

Capítulo II. La ortodoxia reformista puesta a prueba. Análisis comparado de las reformas educativas del Cono Sur 289

Capítulo III. El legado de las reformas: su impacto en la calidad y la equidad educativas 303

SECCIÓN VI. ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS? LAS REFORMAS DE *LAS REFORMAS* EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY

Capítulo I. Argentina: la Ley Nacional de Educación Nº. 26.206 de 2006 317

Capítulo II. Chile: movilización, concertación y proyecto de Ley General de Educación 322

Capítulo III. Uruguay: saldando la deuda de la participación 329

Capítulo IV. ¿Hacia un nuevo paradigma de políticas educativas en el Cono Sur? 335

CONCLUSIONES 339

BIBLIOGRAFÍA GENERAL 345

ANEXO: ENTREVISTAS REALIZADAS 357

INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa los sistemas educativos de Argentina, Chile y Uruguay experimentaron reestructuras significativas. En los tres países se pusieron en cuestión varios de los pilares en los que se sustentaba su andamiaje educacional, si bien con orientaciones e intensidad diferentes.

Estas reformas en buena medida fueron respuestas nacionales a dos tendencias de cambio más generales: de reforma estatal y de la agenda educativa internacional, que podrían ordenarse en torno a los siguientes ejes antinómicos de políticas: centralización – descentralización, regulación estatal – regulación de mercado, provisión estatal de los servicios – privatización, control centralizado – autonomía de los centros, remuneración salarial – incentivos, supervisión – evaluación, y prestación universal - focalización. Con variantes nacionales, esas tendencias han implicado un corrimiento hacia el segundo término de cada una de las oposiciones.

Los resultados de las reformas educativas se han comenzado a conocer recientemente. En términos generales, aún existe un malestar bastante generalizado sobre los logros educativos de los estudiantes de la región y, especialmente, sobre la inequidad en el acceso a una educación de calidad: la brecha educativa entre estudiantes de distintas extracciones sociales ya no se puede disimular y afecta severamente principios básicos sobre los que se constituyeron y desarrollaron nuestos sistema educativos.

Esta investigación se propone utilizar el método comparativo con el objetivo de: a) identificar las distintas variables políticas que explican las medidas adoptadas en cada uno de tres países durante la década del noventa; b) determinar el impacto diferencial de las distintas políticas adoptadas en términos de calidad y equidad educativa; y c) delinear el escenario actual de las políticas educativas, en términos de agenda y de alternativas disponibles.

Más precisamente, procuraremos responder a las siguientes preguntas:
1.- ¿Qué razones explican la diversidad de soluciones adoptadas por sistemas nacionales que compartían un amplio elenco de variables contextuales (patrones históricos de sus sistemas educativos, estructura demográfica y social, interregnos

dictatoriales recientes, etc.) en instancias en que la agenda internacional de las reformas exhibía un alto grado de homogeneidad?

2.- ¿Qué rol desempeñaron en las distintas políticas promovidas las instituciones financieras internacionales, los técnicos, los decisores políticos y las trayectorias institucionales de cada país y sistema educativo?

3.- ¿A qué se debe la implementación parcial de orientaciones de mercado en países que, como Uruguay y especialmente Argentina, procesaron reformas liberales más ortodoxas en otras políticas económicas y sociales?

4.- ¿Constituyó el "reformismo temprano" de Chile un banco de experiencias para sus vecinos, y condicionó de manera significativa sus opciones?

5.- ¿Cuáles han sido los impactos educativos que originaron los distintos modelos de reformas implementados en cada uno de los tres países? ¿Qué aprendizajes pueden extraerse de la capacidad –o incapacidad– de las distintas opciones de políticas llevadas adelante para configurar sistemas educativos de mayor calidad y más equitativos?

6.- ¿Cuál es la agenda abierta en materia educativa a partir de la situación actual de los sistemas educativos, y las alternativas de políticas disponibles en los tres países?

Dada la perspectiva politológica del enfoque, en las dos primeras secciones de esta obra se presentarán los rasgos principales de las transformaciones en los fines y funciones de los Estados contemporáneos y sus modalidades de gestión, así como también se reparará en las tendencias dominantes en el campo de las políticas educativas. La contextualización de las políticas educativas en los movimientos más generales de reforma de los cometidos del Estado, de la gestión pública y de las políticas sociales, y el análisis de los procesos políticos de su tramitación, no es meramente un requisito necesario para una adecuada exposición de nuestro tema. Mucho más relevante, se trata de una reivindicación de la esencia de estas transformaciones, frecuentemente soslayada por quienes las conciben como operativos eminentemente técnicos que, en todo caso, deben superar los "escollos" políticos para llegar a buen puerto.[1] Comprender que "la educa-

[1] Es común encontrar en cierta literatura expresiones como esta: "... la aprobación e implementación de la reforma educativa desde el punto de vista político sigue siendo tan difícil como siempre. Los obstáculos políticos continúan paralizando y distorsionando las iniciativas de reforma bien concebidas" (Corrales 1999:4).

ción" no es un hecho natural, que no "está dada", supone ingresar en el terreno de los valores y de las opciones, de los fines y los medios, de las *políticas educativas*. A su vez, reconocer este carácter político habilita y exige el debate de las decisiones, el seguimiento de la implementación y la evaluación de sus resultados, prerrogativas inexcusablemente ciudadanas y sociales.

En la Sección III, que completa el marco teórico del trabajo, se pasa revista a las principales concepciones sobre los factores determinantes de las políticas públicas, de manera de extraer una serie de orientaciones y preguntas sugerentes para interpelar a los procesos políticos que dieron lugar a las reformas educativas en los tres países en estudio.

La Sección IV se destina al análisis de las reformas implementadas en Argentina, Chile y Uruguay, a cada uno de las cuales se les dedica capítulos sucesivos. En cada caso nacional, se enfocará en primer lugar el proceso de gestación de las reformas, y en segundo término el repertorio efectivo de transformaciones impulsadas en cada nación, ordenadas y contrastadas de acuerdo a un patrón de "políticas ortodoxas" surgidas del antedicho movimiento teórico y político – institucional de mutación de los fines del Estado y de la gestión pública, y prohijadas por organismos financieros internacionales vinculados a la cuestión educativa.

La Sección V, por su parte, ofrece una mirada comparativa, de carácter transversal, a los cambios educativos de la década del noventa en los países del Cono Sur. Allí se procura desentrañar el sentido de coincidencias y discrepancias entre las tres unidades nacionales en el *policy making*, y en la orientación de las políticas, en la recepción local de las tendencias internacionales o en su grado relativo de heterodoxia; al tiempo que se propondrá un análisis de sus impactos en términos de calidad y equidad educativas.

Posteriormente, la Sección VI avanza en un primer reporte sobre el "día después" de las reformas, reflejando las principales modificaciones de la estructura derivada de las reformas de los años noventa que se están procesando en la actualidad.

Por último, una sección de Conclusiones procura sintetizar los principales hallazgos de la investigación, y dar respuesta a las preguntas sugeridas líneas arriba.

Sección I

LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

CAPÍTULO I
LAS FRONTERAS MÓVILES DE LOS ESPACIOS PÚBLICO Y PRIVADO: APOGEO, CRISIS Y ALTERNATIVAS AL ESTADO DE BIENESTAR

La discusión sobre los roles de los gobiernos y de los particulares en una esfera colectiva determinada –en nuestro caso, las políticas educativas– no puede comprenderse cabalmente sin una remisión a la cuestión más general de los territorios reservados para el Estado y para el mercado en cada sociedad. En el devenir histórico los cometidos estatales han variado sustantivamente, de época en época y de país en país, desde esquemas absolutistas en un extremo a armados liberales en otro, en un movimiento de flujos y reflujos sucesivos que explicitan la naturaleza polémica y cambiante de este clivaje público – privado vertebrador del ordenamiento social.

Si acotamos temporalmente el radio de análisis, podemos identificar desde finales del siglo XIX, y con particular énfasis desde el segundo período de posguerra del siglo XX, la constitución y desarrollo de un modelo de relacionamiento público-privado caracterizado por una activa participación del Estado en la economía y por el suministro público de una pluralidad de bienes y servicios sociales, que fue denominado *welfare state* o Estado de Bienestar. La novedad se corresponde con el reconocimiento de la tercer dimensión de la ciudadanía –la económica–, que sucedió a sus facetas civil en el siglo XVIII, y política en el XIX. El Estado de Bienestar constituiría, entonces, la culminación de un proceso de expansión progresiva de los derechos ciudadanos (Marshall 1965).

Décadas más tarde, nuevas condicionantes políticas, económicas y sociales pusieron en cuestión la conveniencia de estos armados, ambientando una respuesta neoconservadora que corrió en sentido inverso la línea demarcatoria entre ambos campos, expandiendo la jurisdiccion privada y recortando la pública. Como bien afirma Hirschman (1991:13) esta respuesta no debería sorprender, por cuanto es una evidencia histórica que a cada etapa de la expansión de la ciudadanía le han seguido movimientos ideológicos contrarios de fuerza extraordinaria; lo mismo había ocurrido, en su época, con las conquistas civiles (libertad de expresión, de pensamiento, religiosa) y políticas (sufragio universal).

Más recientemente, las versiones más radicales de esta ola privatista han sido impugnadas por un amplio abanico de actores, desde los foros sociales hasta los propios organismos financieros internacionales que les sirvieron de sustento ideológico y financiero. Nos hallamos, entonces, en el momento del retorno del péndulo a su centro, coyuntura que ha propiciado reflexiones más agudas sobre el rol deseable del Estado y de los mercados en el marco de los sistemas democráticos. De las vicisitudes de este recorrido daremos cuenta en los numerales siguientes.

1. Caracterización, surgimiento y auge de los Estados de Bienestar.

Siguiendo a Mishra (1989:56), por Estado de Bienestar entendemos a un sistema social caracterizado por:

a) Intervención estatal en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación;
b) Provisión pública de una serie de servicios sociales, tales como educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y vivienda. El carácter distintivo de esta amplia provisión de bienes y servicios es su universalidad, esto es, su direccionamiento hacia todos los grupos de renta de la población, con independencia del nivel de sus ingresos;
c) Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, con categoría de derecho social y no de caridad.

Naturalmente, una configuración de una densidad tal es tributaria de una pluralidad de factores de la más diversa índole, que confluyeron en el siglo XIX. Thernborn (1989:98-99) destaca como causal primera y más importante al surgimiento del capitalismo industrial, y la consiguiente legislación sobre fábricas, higiene pública en las ciudades industriales y seguros sociales para los trabajadores. El desarrollo de la economía capitalista requirió una clase obrera sana y educada para garantizar su permanencia en la cadena productiva y posibilitar el máximo aprovechamiento de las nuevas tecnologías. La integración de los trabajadores en el sistema productivo se produjo por dos vías: una, dependiente de los mercados, consistió en una progresiva redistribución de la renta a favor del trabajo, que aumentó su capacidad de consumo. La otra, propiamente política, dependió de la cobertura extramercado de las necesidades de educación, sanidad, pensiones y desempleo de los trabajadores, por obra de la acción del sector público (Muñoz del Bustillo 1989: 25-27).

Como segundo elemento que dio origen al Estado de Bienestar, Thernborn destaca la construcción de los Estados nacionales organizados burocráticamente. Los servicios prestados por el Estado no sólo fueron funcionales a la reproducción del modelo capitalista, sino también a la afirmación de las soberanías, al posibilitar la formación de ciudadanos comprometidos con su nación, el reclutamiento de soldados más sanos y el incremento de la población.

En tercer término –en cierta forma emparentado con el anterior–, el nacimiento del Estado de Bienestar es parte del proceso de secularización: la asistencia sanitaria, los cuidados sociales y especialmente la educación estatal sustituyeron a las prestaciones caritativas de las iglesias, afectando su poder temporal y reforzando la autoridad política.

Por último, Therborn asocia el surgimiento de los Estados benefactores al proceso de democratización, en cuyo desarrollo se sustituyeron los vínculos de servilismo derivados de la asistencia caritativa por un estatus ciudadano de derechos sociales, que hacía a los individuos acreedores de prestaciones legales y obligatorias para el Estado.

El segundo estadio en el desarrollo de este modelo se registra luego de la segunda posguerra mundial. En prácticamente todas las sociedades capitalistas desarrolladas o semidesarrolladas, los Estados aportan montos crecientes de bienes salariales, y las prestaciones se diversifican y califican cualitativamente; nos encontramos entonces en un período de algo más de dos décadas que constituye el apogeo de los Estados de Bienestar. Esta expansión no podía explicarse por las mismas causas que motivaron su nacimiento en el siglo anterior, por lo que desde distintas disciplinas y enfoques teóricos de las ciencias sociales se pretendió relevar los factores determinantes de este movimiento general. Para algunos analistas, en la extensión del Estado benefactor operaron tanto condicionantes estructurales vinculadas a la mayor complejización de las sociedades a mediados del siglo XX (aumento del trabajo asalariado, urbanización, fragmentación familiar, desempleo) como otras de naturaleza subjetiva, obra de los convenios de posguerra entre capitalistas y trabajadores, que daban cuenta de una nueva correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo. Por un lado, la clase obrera empezó a considerar a los beneficios sociales como parte integral de los salarios (el llamado “salario social”) y hacia allí apuntó buena parte de sus luchas reivindicativas; por otro, frecuentemente los sectores capitalistas progresistas promovieron políticas sociales a cargo del Estado para anticipar sus demandas y asegurar la paz social. Precisamente, los principales documentos que sustentaron las políticas sociales impulsadas en Gran Bretaña en esa época –emblemáticos de la nueva instancia

expansiva– tales como el Informe Beveridge, el Documento Blanco de Pleno Empleo y el Acta Butler de Educación fueron fruto de gobiernos de coalición, que asumían un nuevo compromiso social para la etapa de posguerra (Gough 1977).

En otras lecturas se destacan varias influencias que operaron a partir de 1945: el impacto directo e indirecto de la guerra y el deseo de estabilidad política y defensa frente al comunismo y a eventuales rebrotes fascistas; la memoria y el juicio negativo sobre el desempleo de entreguerras; el vigoroso crecimiento económico y el predominio de las teorías económicas keynesianas. Así, la situación política, las posibilidades económicas y la hegemonía intelectual se conjugaron para sustentar una mayor intervención del Estado en la economía y la expansión de los servicios sociales (Johnson 1990:36).

Si bien es cierta esa tendencia general de afirmación y extensión de los Estados Benefactores, estos no se plasmaron de la misma manera en las diferentes naciones. Por ello se han intentado modelizaciones, que dan cuenta de distintas configuraciones del mismo fenómeno político y económico. Es ineludible citar aquí a Titmuss (1963), cuya clasificación en modelos residuales, remunerativos e institucionales ha tenido gran predicamento. El parámetro principal que aplica este autor es la forma y el nivel del gasto público. Así, considerará como un Estado de Bienestar de naturaleza residual a aquel en que el Estado se reduce a intervenir en última instancia para dar respuesta a las necesidades de los individuos, sólo en aquellos casos en que las instituciones primarias –la familia y el mercado– no logran satisfacerlas. En el modelo remunerativo, por su parte, los programas públicos de bienestar, frecuentemente heredados de organizaciones tales como mutualidades obreras e iglesias, complementan las prestaciones del mercado de acuerdo a los distintos méritos y rendimientos laborales de los trabajadores. Por último, el modelo institucional (universal) se caracteriza por desarrollar los prestaciones estatales al punto de constituirlas en ejes vertebrales del ordenamiento social, proveyendo bienes y servicios independientemente del mercado y a todos los ciudadanos, sobre la base del principio de necesidad.

Más recientemente, Esping – Andersen (1993: 47-49) encontró en las experiencias internacionales distintos regímenes de Estado de Bienestar, según los diferentes roles del Estado, el mercado y las familias; la cuestión clave, para este autor, es determinar en qué medida las prestaciones estatales “desmercantilizan” el sistema social. En un primer grupo de países (Estados Unidos, Canadá, Australia) el régimen es de un Estado de Bienestar “Liberal”, en el que predominan las ayudas a los ciudadanos que no tienen medios, generalmente integrantes de

la clase obrera, por medio de subsidios modestos en su cuantía, concedidos de acuerdo a reglas estrictas, y frecuentemente asociados al estigma de la caridad pública. Este régimen minimiza la desmercantilización, limita los derechos sociales y dualiza a la ciudadanía. Como puede apreciarse, tiene contactos con la categoría "residual" de la tipología de Titmuss. Un segundo tipo de regímenes de *welfare* agrupa a países como Austria, Francia, Alemania e Italia, que en virtud de sus tradiciones estatales han constituido sistemas corporativos de bienestar, sobre bases sociales conservadoras: permanencia de las diferencias de estatus, promoción de la familia tradicional. En estos casos, las estructuras estatales han desplazado al mercado como proveedor de bienestar social, frecuentemente en acuerdo con instituciones sociales como las iglesias. Por ello, el rol subsidiario no se manifiesta aquí en relación al mercado, sino a la familia: el Estado interviene cuando esta no puede solventar las necesidades principales de sus integrantes. Por último, el Estado de Bienestar Socialdemócrata, característico de los países escandinavos, supone la extensión de los derechos sociales a las nuevas clases medias. Conforme a la ideología de los partidos socialdemócratas que lo promovieron, procuró una igualdad entre los ciudadanos en niveles más elevados, y no meramente la satisfacción de necesidades mínimas. Así, las prestaciones garantizaron a los obreros la completa participación en la variedad y calidad de derechos disfrutados por los más pudientes. El modelo es universalista, por cuanto si bien los subsidios se gradúan de acuerdo con los ingresos de los beneficiarios, alcanza a todos con independencia de su renta. Constituye una experiencia de emancipación tanto del mercado como de la familia, fusionando de una manera peculiar principios liberales y socialismo. Pero para Esping-Andersen su característica más sobresaliente es la integración de bienestar social y trabajo: está obligado a garantizar al mismo tiempo el pleno empleo y a depender enteramente de su logro, ya que por sus enormes costos económicos requiere de la minimización de los problemas sociales y de la maximización de los ingresos por salarios, de forma tal que exista el mayor número de gente trabajando y el menor número posible de personas viviendo de transferencias sociales.

Pese a las diferencias que estos y otros analistas relevaron entre las diversas materializaciones nacionales del Estado de Bienestar, otras miradas advertían décadas atrás sobre su propensión a la generalización de las prestaciones. En una obra aparecida originariamente en 1981, Luhmann (1993:32) sostenía que la lógica del Estado de Bienestar está dada por el "principio de la compensación": esto es, la compensación de las desventajas que recaen sobre cada cual como consecuencia de un determinado sistema de vida. Según la experiencia,

"... el concepto de la compensación tiende a universalizarse, ya que según cómo se formulen los problemas, todas las diferencias pueden ser compensadas y aun así, siempre quedan diferencias o aparecen nuevas carencias que, a su vez, exigen ser compensadas (...) Pero de este modo la competencia para compensar alcanza también sus límites materiales y conceptuales y cae en el problema de la competencia para compensar la incompetencia".

Esta tendencia a la expansión constante de los Estados de Bienestar en sus instancias históricas de mayor auge preanunciaba su propia crisis, fenómeno que revistaremos en el numeral siguiente.

2. La crisis del modelo de Estado de Bienestar.

Desde los primeros años de la década de 1970 la composición política, económica y social condensada en el Estado de Bienestar es colocada bajo dos fuegos: por un lado, proveniente de algunas escuelas teóricas, que cuestionan tanto su eficacia para conseguir los fines propuestos (erradicación de la pobreza, pleno empleo y desarrollo económico), como la afectación de las libertades individuales que se habría producido en su proceso de expansión. Por otro, por las limitaciones económicas de los Estados nacionales para solventar los crecientes gastos de mantenimiento y extensión de los programas sociales, en un nuevo contexto internacional signado por la crisis del petróleo, el estancamiento de la producción, inflación y déficits presupuestarios en los países desarrollados. En los primeros años esa brecha se ajustó mediante la elevación de la carga tributaria en la mayoría de los Estados, pero cuando esa solución demostró no ser definitiva los sectores dirigentes comenzaron a delinear los caminos de retorno desde los "Estados de Bienestar". La movilización hacia ese objetivo reconoció hitos como la formación de la Comisión Trilateral en 1973, integrada por notables del mundo desarrollado, que dos años más tarde emitiera un informe titulado "La Crisis de la Democracia". En la misma línea, en 1979 la OCDE organizó un seminario denominado "La crisis del Estado de Bienestar". Posteriormente, las estrategias neo-conservadoras de la Administración Reagan en Estados Unidos, y de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, constituyeron las más claras y drásticas alternativas plasmadas frente a la organización político-económica hasta entonces prevalente.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las causas últimas del agotamiento y posterior sustitución de un modelo de organización social durante varias décadas exitoso en los países centrales, y extendido incluso a parte del mundo en desarrollo? Con matices, los analistas se han inclinado por dos tipos de factores explicativos, no nece-

sariamente excluyentes: unos hacen énfasis en variables de naturaleza económica, otros en consideraciones de tipo político – ideológicas.

2.1. Los diagnósticos economicistas.

En general, los autores que más rápida y profundamente indagaron en la crisis del Estado de Bienestar y sus orígenes en la economía provienen del neomarxismo, explicitando tanto su sostenida preocupación en las explicaciones "infraestructurales", como la ambivalente valoración que buena parte de la izquierda realizó del fenómeno en estudio. Dentro de esta escuela, la reflexión más influyente sobre las fronteras económicas para los Estados de Bienestar fue elaborada por James O' Connor en 1973, bajo el título "La crisis fiscal del Estado". En esa obra el autor sostiene que los gastos estatales tienen un carácter dual que se corresponde con las dos funciones básicas del Estado capitalista: el capital social, esto es, los gastos necesarios para una acumulación privada rentable; y los gastos sociales, consistentes en proyectos y servicios requeridos para mantener la armonía social. El gasto estatal tiende a aumentar en forma constante, tanto por las demandas de inversión de los grupos de interés empresariales, como por el reclamo de mayores gastos sociales; al hacerlo más rápidamente que el crecimiento del sector privado, de donde se extraen los recursos para solventarlos, se produce la crisis fiscal, o "brecha estructural" entre recursos y gastos públicos. Según O' Connor, la acumulación de capital social y de gastos sociales es un proceso contradictorio que crea tendencias hacia crisis económicas, sociales y políticas. Naturalmente, este desfasaje no se manifiesta claramente en ciclos expansivos de la economía, pero hace eclosión en instancias de estancamiento como la iniciada en la década del '70.

También desde una óptica neomarxista, Offe (1988) brinda una explicación compatible con la anterior. En su fase de *welfare*, el Estado capitalista ya no puede considerarse como un instrumento al servicio del capital, sino por su función armonizadora de la economía capitalista con los procesos de socialización disparados por la misma. Este es un propósito problemático, por cuanto la regulación política del sistema económico puede politizar su sustancia, negando su identidad como sistema económico capitalista, basado sobre la producción y la propiedad privada: *"¿Cómo pueden las autoridades estatales servir al mercado con medios que, de hecho, suspenden las relaciones de mercado? ¿Cómo pueden crearse mercancías de un modo desmercantilizado?"* (130-131). Los tres instrumentos de decisión política estatal (regulaciones, inversión en infraestructura y "acomodación mutua") privan de valor a los propietarios del capital, bien en la forma de capital "dilapidado fiscalmente", de fuerza laboral o de la libertad para

utilizar capital y fuerza de trabajo del modo considerado más rentable. Por ello, la necesidad de liberar a la economía de la carga tributaria y superar la crisis fiscal del Estado motiva un poderoso impulso político dirigido a librarse de este modo administrativo de control sobre el trabajo y los recursos materiales, característico del Estado de Bienestar.

En esta misma línea que destaca las dificultades para legitimar las funciones de acumulación y de legitimación de los Estados capitalistas debe también citarse a Habermas y su enfoque sistémico (1976). Para este autor, los gobiernos democráticos están obligados a cubrir las necesidades de legitimación popular, al tiempo de garantizar las condiciones de crecimiento del sistema económico. En el capitalismo avanzado, el Estado interviene en forma constante en la economía, en una espiral creciente de provisión de bienes y servicios que son sufragados mediante impuestos sobre los beneficios y la renta. El incremento selectivo de los impuestos, su utilización y la acción administrativa deben funcionar de manera de satisfacer la necesidad de legitimación resultante. Si el Estado fracasa en la obtención de los recursos, el resultado es un déficit en la eficiencia administrativa; si no es capaz de satisfacer las necesidades sociales con su empleo, el resultado es un déficit de legitimación. Aquí, Habermas marca un matiz significativo con respecto a las ideas plasmadas anteriormente: existe una tendencia a la crisis de legitimación, pero esta no es inevitable, por cuanto el Estado podría eventualmente resolver satisfactoriamente los dos tipos de demanda.

Compartiendo la tónica general de estos diagnósticos, más pesimista fue en su momento el pronóstico realizado por Gough (1977:299). En su opinión, para salvar al Estado capitalista la única solución era reducir considerablemente los gastos públicos. Dentro de estos, sería muy dificultoso recortar los gastos necesarios para la reproducción del capital (ayudas al capital privado) y los gastos militares; por tanto, el peso principal del recorte recaería sobre los servicios sociales.

2.2. Los vectores político-ideológicos de la crisis del Estado de Bienestar.

En otra mirada, la crisis y mutación del Estado Providente no deriva, en lo fundamental, de constricciones económicas sino del cuestionamiento de los supuestos políticos que se ubicaban en la base de su surgimiento y auge. Pueden reconocerse, dentro de estos enfoques, una perspectiva de izquierda, que concibe a la crisis como la ruptura del pacto de clases que sustentaba al modelo, y otra liberal – conservadora, que la entiende como una reacción frente a las amenazas a las libertades individuales, los abusos burocráticos y el exceso de demandas sobre el

sistema político de los que el Estado de Bienestar habría sido responsable. Revisaremos ambas perspectivas en los numerales siguientes.

2.2.1. El divorcio social.

Cuando describimos los factores explicativos del impulso "estatista" de la segunda posguerra citamos el protagonismo de sectores capitalistas progresistas que promovieron políticas sociales para asegurar la paz social. Como expresaba Titmuss en 1967:

> *"El énfasis actual por el 'bienestar' y los 'beneficios de las políticas de bienestar' tiende con frecuencia a oscurecer el hecho fundamental de que para muchos consumidores los programas sociales no representan un beneficio o incremento de bienestar, sino una compensación por desórdenes, costes sociales o inseguridad social producto de una sociedad industrial urbana en rápida transformación. Esto es parte del precio pagado a determinadas personas para permitir a otros gozar de las ventajas del proceso de desarrollo económico..."*

Para algunos intérpretes del fenómeno histórico del retroceso del Estado en el área social y económica, en cierto momento los sectores sociales privilegiados dejaron de estar dispuestos a pagar esa suerte de precio por la prosperidad. En la medida que el crecimiento económico amplió el número de personas que podían resolver individualmente sus necesidades de educación, salud y seguridad social, y por ende no necesitaban la asistencia estatal, se redujo la base de partidarios de un sistema de composición que les obligaba a pagar por bienes y servicios que no recibían directamente. Por consiguiente, la nueva aristocracia obrera, profesionales liberales, la burocracia administrativa y directivos de empresas pusieron en juego sus considerables recursos de incidencia sobre el poder político, haciendo desaparecer el consenso social sobre la conveniencia del Estado Benefactor y promoviendo su desguace (Muñoz del Bustillo 1989:47).

Este argumento explica la disfuncionalidad económica de las prestaciones sociales extendidas para los sectores que dejaron de ser sus destinatarios, pero deja en pie la otra baza del modelo: su necesidad objetiva para mantener la paz social. Sin embargo, como apuntó Mishra (1989:73), esta *ratio* ha sido desmentida por los hechos: el período de post-crisis de la década del ochenta ha supuesto también el fin de la creencia de que el desempleo masivo es políticamente peligroso para el capitalismo. La pervivencia del sistema aún con un porcentaje significativo de la población excluida del mercado de trabajo y de los beneficios sociales

asociados cuestionó drásticamente a la teoría del pleno empleo como justificativa del Estado de Bienestar. En su lugar, formas acotadas o residuales de prestaciones sociales, o directamente la represión policial, actuaron como canalizadoras del descontento de aquellos ciudadanos privados tanto de los beneficios directos del desarrollo económico como de modalidades más generosas de protección estatal.

En consecuencia, en estas lecturas tanto el interés egoísta de grupos que se negaban a seguir "pagando las cuentas" de la expansión de las funciones estatales, como la pérdida del temor a reacciones sociales que afectaran las bases del sistema capitalista, constituyeron variables políticas explicativas de la crisis del *welfare state*, al erosionar tramos significativos de sus apoyos sociales.

2.2.2. Los límites "objetivos" de un Estado integrador.

Probablemente, el autor más influyente en la crítica liberal – conservadora al Estado de Bienestar sea Friedrich Hayek (1985). En su obra fundamental, "Camino a la servidumbre" (publicada originariamente en 1976) fundamenta que los intentos de planificación y regulación social a través de la dirección económica del Estado y de la redistribución de recursos implican, necesariamente, coerción sobre los individuos. Las regulaciones estatales limitan la libertad de los individuos para ser los jueces últimos de sus propios fines. Por supuesto que existen fines sociales, que el autor entiende como mera coincidencia de fines individuales; pero esto son necesariamente muy pocos, por cuanto las preferencias de los individuos son plurales. Para ser democrático, el gobierno tiene que actuar con el consenso (y no solo con el apoyo de la mayoría) de los ciudadanos; cuando se propone fines y tareas que van más allá de las consensuadas –tal el caso de los Estados de Bienestar– debe apelar necesariamente a la coerción, conduciendo así a la destrucción de la libertad y la democracia. Por ello, la pervivencia del sistema democrático exige la restricción de los fines estatales a aquellos escasos terrenos en los que pueda obtenerse consenso entre los individuos.

En cierto sentido, Samuel Huntington asume los presupuestos y expande las consecuencias de la visión de Hayek. En su aporte al Informe "La crisis de la democracia", presentado a la denominada Comisión Trilateral en 1975, postulaba que la expansión de la actividad del gobierno de los Estados Unidos de América en la década de 1960 en rubros tales como salud, educación y bienestar social aparejó una disminución considerable de su autoridad. El "ímpetu democrático" implicaba demandas y presiones crecientes sobre los gobiernos, que tal como atestiguaban por esa época los naufragios de varios sistemas políticos de América Latina y

Africa, terminaban por saturar su capacidad de respuesta y, de última, por poner en crisis a la democracia. No sólo la libertad de los individuos, entonces, sino el propio Estado de Derecho serían afectados por la expansión de los fines y funciones del Estado. La crisis del Estado de Bienestar es, así, eminentemente política: su naturaleza es una crisis de gobernabilidad.

En la misma línea, Luhmann (1993) atribuye al Estado de Bienestar la generación de la sobrecarga del sistema político sobre sí mismo. En su esencia, esa configuración estatal procura la inclusión de los individuos, entendida como la incorporación de la población global a las prestaciones de los distintos sistemas funcionales de la sociedad. En tanto concibe al sistema político como autorreferente, esto es, productor y reproductor por sí mismo de las decisiones políticas, la política condiciona sus propias posibilidades y deviene sensible a lo que su entorno ofrece y demanda. La política –los gobiernos– se convierten en destinatarios últimos de toda injusticia experimentada o percibida por los ciudadanos, pero sus posibilidades de intervención se hallan claramente limitadas, no sólo por incapacidad sino también por las limitaciones del Estado de Derecho y las libertades burguesas. Esto es especialmente válido para los Estados de Bienestar, expresión de las concepciones políticas expansivas, de quienes se reclama que compensen a cada ciudadano por toda desventaja que experimenten en su vida social organizada, sea por habitar en ciudades contaminadas, estudiar en clases repletas, resultar perjudicados por el alza de precios, etc. En última instancia, y como citamos más arriba en este mismo trabajo, tal principio de compensación conduciría a una competencia universal del Estado. Para este autor, es preferible adoptar una concepción política restrictiva, que determine con precisión que aspectos de la economía, la educación, la ciencia y la vida familiar dependen de la política (:156).

Otros enfoques críticos de la eficiencia de los Estados de Bienestar han llamado la atención sobre la burocracia, cuya actuación estaría guiada por su interés individual y en desmedro de la racionalidad social. Estas miradas, de naturaleza político – administrativa, denuncian la propensión de los funcionarios a extender ilimitadamente los fines y funciones de sus reparticiones, con la finalidad de acumular poder y recursos. En tanto la función de utilidad del burócrata es distinta de la función de utilidad social, los objetivos y prácticas de su actuación tienden a desviarse (Niskanen 1976). La lógica de los Estados Benefactores, con su propensión implícita al crecimiento de las tareas, prestaciones y –paralelamente– del gasto público, retroalimenta esos apetitos individuales y deriva en un accionar ineficiente de las administraciones públicas, que ponen en tela de juicio al modelo.

De última, los diferentes diagnósticos de la crisis de los Estados de Bienestar que hemos presentado no son necesariamente excluyentes. Sin duda, tanto razones económicas como políticas e ideológicas coadyuvaron en su proceso de deslegitimación y retracción. Con respecto a los últimos años es ineludible, asimismo, hacer referencia al impacto del fenómeno de globalización económica, que restringió en mayor o menor medida según los países la capacidad de los gobiernos para mantener, simultáneamente, economías eficientes y competitivas y sociedades integradas e igualitarias. Todas estas variables, por tanto, han constituido un escenario favorable para el surgimiento en la década de los ochenta y la consolidación en el decenio posterior de respuestas conservadoras a la crisis del Estado de Bienestar.

3. La alternativa neo-conservadora.

3.1. Del Estado al Mercado.

Haciendo caudal de las críticas de la Nueva Derecha norteamericana al Estado de Bienestar, Johnson (1990:242) reseña su visión sobre las políticas sociales en un nuevo orden:

> *"Principalmente, el papel del Estado en la provisión y financiación de los servicios sociales sería enormemente recortado y el poder burocrático y profesional se vería reducido. La salud, educación y la provisión de alojamiento en residencias serían evidentemente confiados al mercado privado, y lo mismo podría ser también cierto en lo que hace a los servicios de día y a los servicios sociales personales. Las transferencias en metálico y los vales reemplazarían los servicios en especie (...) Para aquellos que no puedan participar en el mercado habría unos pocos derechos, si es que habría alguno, y el merecimiento reemplazaría a la necesidad como el principio distributivo fundamental (...) El mercado y la familia serían las fuentes principales de la provisión de bienestar, con los suplementos prestados por las organizaciones voluntarias y la caridad"*

En cambio, las variantes neo-conservadoras europeas compartirían la limitación del Estado de Bienestar, pero reivindicarían un papel bastante más importante para el Estado, en políticas como seguridad social, asignaciones familiares y salud.

Como puede apreciarse, y más allá de variantes, el eje del cambio está signado por el trasiego del Estado al mercado como principal regulador de la vida social.

El mismo Johnson (1990:193) identifica algunos de los mecanismos aptos para habilitar tal pasaje: la expansión de la provisión comercial de servicios, la venta de activos (como hospitales y escuelas), la contratación con terceros de las prestaciones sociales, la reducción del financiamiento público a través de la participación de los particulares en la cobertura de los costos, la aplicación de medidas fiscales de aliento a la inversión privada, el empleo de criterios más estrictos para seleccionar a los beneficiarios de prestaciones y la desregulación de los mercados, liberándolos de la intervención y supervisión gubernamental.

En un sentido amplio, el impulso neoconservador es básicamente privatizador, comprendiendo no sólo la enajenación de activos públicos, sino también otras modalidades de traspaso de funciones del Estado al mercado, tales como la supresión o limitación en volumen, disponibilidad o calidad de servicios públicos, redirigiendo a sus consumidores hacia proveedores privados; la concesión a particulares por medio de contratos de actividades financiadas por el Estado; y la desregulación de mercados, permitiendo el ingreso de actores privados a áreas previamente de monopolio estatal o ambientando su expansión en estos sectores (Starr 1993:37).

En el epicentro de la reforma está la aplicación de criterios de selectividad al gasto social. No se abandona la idea del Estado protector, pero se supeditan o modulan las prestaciones según el nivel de ingresos, o se imponen pruebas de carencia de recursos a los demandantes. Como puede apreciarse, ello implica la transformación del Estado de Bienestar de un tipo universalista a otro residual, según las categorías reseñadas más arriba, y se le acerca al modelo asistencialista del siglo XIX. Según Berzosa (1996:267):

> *"Para muchos detractores, el Estado de Bienestar se ha hecho muy caro, y en una sociedad rica, resulta cada vez menos necesario llevar a cabo una prestación social a sectores que no lo necesitan. Por ello es por lo que se considera que sólo hay que atender las necesidades de los que no tienen trabajo, o asistencia sanitaria a los que no cuentan con los recursos suficientes para afrontar los costes médicos. Se trataría de garantizar un nivel mínimo de vida y contribuir al mantenimiento de la paz social"*.

Ahora bien, ¿en qué medida estas tendencias impactaron efectivamente en las configuraciones de los Estados de Bienestar de los países desarrollados?

Luego de un estudio de cuatro casos nacionales (Alemania, Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia), Pierson (1996:173) ha concluido en que no se produjo propia-

mente un desmantelamiento del Estado de Bienestar, aún bajo gobiernos conservadores como los británicos y norteamericanos de la década de 1980.[1] Comparadas con las reformas de otras políticas (macroeconómicas, privatizadoras, etc.) el Estado de Bienestar aparece como relativamente estable, especialmente en aquellas prestaciones de tipo universalista (educación, salud, pensiones). Las estadísticas oficiales avalan estos asertos: en el ámbito de la comunidad europea, el gasto social de finales de la década del ochenta era prácticamente el mismo que a principios del decenio. Los cambios se vinculan con mayores exigencias para recibir prestaciones de ciertos programas o la reforma radical de algunos programas individuales, pero en general la retracción se realizó de manera gradual y cautelosa. Según este autor, esto se debió principalmente a las características conservadoras de las instituciones políticas democráticas, que obligan a la aquiescencia de múltiples actores para procesar cambios radicales sobre instituciones asentadas históricamente.

Reflexionando sobre este mismo aspecto, Isuani (1991) cree necesario distinguir al Estado Benefactor, originado por el proceso de democratización social y orientado a la distribución secundaria del ingreso, del Estado Keynesiano, hijo de determinantes económicas y preocupado por la moderación de los ciclos económicos a través de la intervención estatal. La resolución de la crisis económica requirió un ataque frontal al modelo keynesiano y a sus instrumentos, pero el Estado de Bienestar no podrá ser desmantelado –más allá de sus adaptaciones y recortes– en virtud de los conflictos sociales que un intento de esa naturaleza supondría. Para este autor, "... mientras el EK fue un período en el desarrollo del capitalismo que acabó minando la lógica de acumulación de capital, el EB lo antecedió, creció enormemente a su amparo y está en condiciones de sobrevivir sin él" (:24).

Aunque el giro histórico no haya ambientado un cambio profundo, el desmantelamiento parcial y selectivo del Estado de Bienestar ha afectado especialmente a ciertos sectores de la población. Mishra, quien señalaba como uno de los componentes de esta modalidad al reconocimiento del derecho ciudadano de disfrutar de ciertos niveles mínimos de calidad de vida, considera que el desempleo y los recortes de los programas sociales han hecho aumentar la población ubicada por debajo de la línea de pobreza, impactando especialmente en los grupos más débiles. Offe (1989:183) resalta el estancamiento de los fondos dirigidos al desempleo en Europa Occidental con la consiguiente restricción de beneficiarios, en una coyuntura de cambios económicos e inestabilidad laboral. De continuar, este proceso podría dar lugar a un Estado de Bienestar "dividido" y a una

[1] De la misma opinión es Therborn (1989:83).

sociedad “dual” (Mishra 1989:74-75; Taylor-Gooby 1989:178).

Pero si en los países desarrollados no se alteraron fundamentalmente los fines sociales del Estado de Bienestar, se rediseñaron, en cambio, las estructuras y formas de gestión del Estado providente. Así, Butcher (1995: 156 y ss.) señala que en Gran Bretaña se reformaron algunas características centrales del sistema. La estructura burocrática – jerárquica de las agencias dio paso a unidades operativas más pequeñas, al gerenciamiento local (por ejemplo de escuelas) y al control de las entidades prestadoras por contrato. Los profesionales del Estado de Bienestar, especialmente los médicos, perdieron poder frente a gerentes profesionales y a los propios ciudadanos, ahora concebidos como clientes o consumidores. Se promovió la *“accountability”* y proliferaron organismos de coordinación no electos en áreas como el financiamiento de la educación y la vivienda, a los que se confió la responsabilidad de servicios provistos por autoridades locales. Se introdujeron cuasi – mercados, que obligaron a diferentes agencias públicas a competir entre sí para la prestación de servicios, y otorgaron posibilidad de elección a los consumidores. Por último, se terminó con la autosuficiencia de las estructuras estatales, obligándolas a involucrarse en contratos con el sector privado y con organizaciones de voluntarios a quienes se ha confiado la prestación directa de buena parte de los servicios sociales.

3.2. Las características del giro privatista en América Latina.

Las referencias realizadas al reflujo conservador en los países desarrollados es ineludible, por cuanto estos han sido pioneros tanto en la constitución de los Estados Benefactores como en su remodelación. Pero es imprescindible efectuar algunas breves consideraciones sobre la expresión latinoamericana de este proceso, frecuentemente descripta como “reforma neoliberal”.

Para comenzar, existe consenso en que en el subcontinente nunca existió un Estado de Bienestar integral, si por tal se entiende a las manifestaciones más desarrolladas de los países del norte. Históricamente y por lo general, las políticas sociales de las naciones latinoamericanas se desarrollaron en regímenes políticos populistas, que confundían estatalidad y espacio público y tenían en el clientelismo de los partidos políticos un mecanismo privilegiado de concesión de servicios sociales. Así, el financiamiento de las prestaciones no se basaba en un esquema fiscal de características progresivas que lo hiciera sustentable, y la cobertura era segmentada, en beneficio de los grupos de presión organizados en las ramas industriales y de servicios y con escasa penetración en los sectores rural e informal (Paganini 1992: 31-32). En la década de 1980, cuando comienza a instrumentarse el operativo de reforma, en la

mayor parte de los países de la región aproximadamente la mitad de la población económicamente activa no estaba cubierta por la seguridad social, en tanto los países más avanzados en este rubro – Argentina y Uruguay– excluían a la tercera parte de sus habitantes de los beneficios sociales. En Argentina, por caso, a pesar de que el gasto público social representaba el 21% del producto bruto interno a mediados de la década del ochenta y contribuía sustancialmente al bienestar social, las políticas públicas "... no han conseguido cubrir a un porcentaje de la población que es precisamente el que mayormente necesita sus productos" (Isuani y Tenti 1989:27). Salvo en estos países, la versión latinoamericana de los *welfare* europeos no fue exitosa y dejó fuera de la protección estatal a los sectores más pobres y vulnerables (Filgueira 1997:145, citando a Portes [1995] y Mesa Lago [1985]). Por ello, se ha categorizado a estas manifestaciones básicamente urbanas, ligadas a las capas medias y sectores sindicalizados como "Estados Benefactores restringidos" (Díaz 1994:13). Sobre este trasfondo, pues, operaron las transformaciones de los decenios de 1980 y, especialmente, 1990.

Pese a las diferencias, las características principales de esas transformaciones son similares a las revisadas en el numeral anterior: privatización, focalización y descentralización. Las privatizaciones en la seguridad social, emergentes directos de los déficits fiscales, se han concretado especialmente en el arancelamiento de servicios públicos, en la reforma de los sistemas de pensiones y jubilaciones y en las prestaciones de salud. Sin duda, Chile ha constituido el paradigma regional de esta tendencia. La focalización de las prestaciones se encarnó principalmente en el recorte o condicionamiento de los programas universalistas, supuestamente apropiados por los sectores medios de la población, y en el redireccionamiento de los recursos liberados hacia los grupos más postergados. Así surgieron los fondos especiales de "inversión social" en varios países, con apoyo de organismos financieros internacionales (especialmente, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo). Estos programas estuvieron destinados a resolver en el corto plazo situaciones de pobreza extrema, a través de asistencia alimentaria, saneamiento, generación de empleos temporarios, capacitación laboral, infraestructura básica, etc. Por último, las experiencias latinoamericanas de descentralización regional, traspasando cometidos a provincias o municipios, han sido más operativas que políticas, puesto que básicamente han consistido en la transferencia de competencias para la ejecución (y no la decisión y formulación) de programas sociales. Algunas tareas han sido confiadas, asimismo, a organizaciones no gubernamentales (Vilas 1996).

Naturalmente, no es nuestro propósito practicar una evaluación general del impacto de esta reconfiguración de los fines y funciones estatales en la región. Baste señalar, por tanto, que para algunos observadores el proceso es visualizado como

un trasiego desde aquel Estado de Bienestar restringido a otro modelo que hasta el momento no ha revelado ser más eficaz que su antecesor desde el punto de vista económico y social. Especialmente, se destacan como problemas los límites de la privatización de la seguridad social en tanto se concentra en los trabajadores activos y difícilmente pueda alcanzar a los pasivos; la reducción a los sectores altos y medios de los beneficios del proceso privatizador de la enseñanza y la salud; y las carencias de las estrategias focalizadas de combate a la pobreza, en un período en que se agravado la concentración del ingreso (Díaz 1994:14). Para este último fenómeno se ha acuñado el concepto de "vulnerabilidad social", que hace referencia a la predisposición de sectores significativos de la población a descender de ciertos niveles de bienestar previamente adquiridos, constituyendo así nuevos bolsones de pobreza. Conjuntamente con la evolución negativa de los índices de pobreza, equidad y situación del empleo se han incrementado las posibilidades de "descenso social" para nuevas categorías de personas, especialmente integrantes de las clases medias de la población (Filgueira 1997).

Por su parte, Tenti Fanfani (1991:127 y ss.) alerta sobre las características restrictivas del modelo neoasistencialista. En primer término, la disposición de recursos restringidos a necesidades básicas o mínimos de bienestar dependen de las nuevas relaciones de fuerza entre grupos dominantes y grupos subordinados, y resultan sensiblemente escasos en relación a las necesidades de los más carenciados. Pero además, suponen el recorte de la población objeto de las políticas públicas, acotada casi exclusivamente a los pobres. Ello obliga a identificar y seleccionar individuos de tal condición, con el consiguiente riesgo de discriminación y de legalización e institucionalización de las desigualdades sociales.

Estas comprobaciones sugieren, por tanto, la necesidad de repensar críticamente las responsabilidades y cometidos del Estado y las funciones confiadas al mercado en América Latina. Parece incontrastable que en el decenio pasado la frontera público – privada en la organización de la vida social se ha corrido en beneficio de este último territorio, y que en el escenario actual confluyen parcelas de un modelo estatalista incompleto y enviciado con una alternativa privatista de miras reducidas, en una yuxtaposición que no satisface a partidarios de uno ni de otro modelo.

Sin embargo, el contexto político de cualquier política sectorial –en nuestro caso, las educativas– no se limita a estas demarcaciones más generales. La transformación de los fines más generales del Estado se manifiesta – y frecuentemente se resuelve– en niveles más específicos de aplicación, que guardan relación con el gerenciamiento político de las funciones públicas y el rediseño de los paradigmas de políticas sociales. A estos aspectos dedicamos el capítulo siguiente.

CAPÍTULO II
UNA NUEVA GESTIÓN PUBLICA PARA UN ESTADO *POST-WELFARE*

1. El advenimiento de un modelo de matriz privada para la función pública: el *New Public Management*.

En forma simultánea con la rediscusión de los fines del Estado, a partir de la década de los ochenta se desarrolla en varios países un proceso de sustitución del modelo de administración pública reinante, que se materializa en el pasaje del paradigma weberiano a un enfoque gerencial de la administración pública, con el consiguiente relevo de los instrumentos propios de aquel. Sería erróneo afirmar que las administraciones públicas no contaban ya en ese entonces con expedientes racionalizadores; por el contrario, la etapa previa a la aludida crisis del estado de bienestar constituyó el ciclo de fortuna de novedosas técnicas de programación presupuestal y financiera, sustentadas en el mecanismo de la planeación. Esto sugiere que el cambio del modelo organizativo no tiene como finalidad exclusiva la de imprimir mayor racionalidad técnica al accionar de las administraciones, sino que apunta al rediseño efectivo de toda la concepción de la gestión pública tradicional, redefiniendo al gobierno mismo. Así lo asientan expresamente Osborne y Gaebler (1994:17), en una de las obras fundamentales en este giro:

> *"No resolveremos nuestros problemas mediante un mayor o menor gasto, ni con la creación de nuevas burocracias públicas, ni con la "privatización" de las ya existentes. A veces, en ciertos sectores, necesitamos recortar o aumentar el gasto, crear nuevos programas o privatizar las funciones públicas. Pero para volver a hacer eficientes a nuestros gobiernos, debemos* ***rehacerlos****"*.

Para comprender adecuadamente la naturaleza y entidad de los cambios, debemos previamente hacer una breve referencia al esquema de la Administración Pública Tradicional (en adelante: APT) que se intenta superar. En esencia, el modelo weberiano se encarna en un presupuesto básico: la obtención de la racionalidad en la actuación administrativa se apoya en la estructura jerárquica, y se concibe como consecuencia de la especialización y acumulación de experiencia derivadas de la seguridad e incentivo proporcionados a los funcionarios por la carrera

administrativa. Como contrapartida, esos funcionarios ven restringido su accionar discrecional por medio de normas y regulaciones precisas que determinan sus derechos, deberes y competencias, sometiéndolos así al cumplimiento de sus tareas de acuerdo a procedimientos preestablecidos y a vigilancia administrativa. Con el paso del tiempo, este modelo se ha ajustado con la incorporación de un sistema más afinado de garantías y valoración de méritos, sin alterar su esencia.

Lane (1995), identifica algunas deficiencias intrínsecas que se le han imputado a este paradigma:

a) Centralismo, por poner a cargo de las jerarquías administrativas problemas rutinarios.
b) Formalismo y ritualismo. El primero es tributario de la creencia en que la aprobación de nuevas normas formales soluciona los problemas; el segundo deriva de la devoción por las formas, y se concreta en la exigencia de trámites y requisitos innecesarios.
c) Desconfianza en usuarios y funcionarios, evidenciada en la multiplicación de los controles.
d) Uniformismo en las soluciones que se aplican a situaciones diferentes: estructuras ministeriales, sistemas de compras, sistemas de contralor, etc.

En síntesis, para sus críticos la preocupación predominante de la APT por las garantías, los procesos y las formas actúa en detrimento de la eficacia en la gestión y de la obtención de resultados.

Como desarrollo de estas críticas y con pretensiones de modelo superador es que aparece el Nuevo Gerenciamiento Político (NGP). No se trata exclusivamente de un conjunto de principios organizativos de naturaleza teórica, sino –además– de un paquete de reformas que ha sido impulsado por diversos organismos internacionales y se ha materializado efectivamente en diversos países desarrollados –con el Reino Unido de Thatcher como abanderado– y es postulado también como modelo a seguir para los países del Tercer Mundo. Asimismo, su puesta en práctica no se limita al núcleo tradicional de la burocracia pública, sino que impregna la lógica de todo el accionar estatal, comprendiendo a políticas sectoriales como la que nos ocupa. De allí la especial trascendencia de su análisis, que en forma somera abordamos a continuación.

Las nuevas concepciones sobre la gestión pública son construcciones conceptuales realizadas sobre distintas vertientes teóricas y contextuales, y sus implicaciones

son a menudo contradictorias. Por ello, es de rédito capitalizar la aproximación al tema realizada por Peter Aucoin (1990), que da debida cuenta de esa complejidad. Para este autor la reforma administrativa es tributaria de dos sistemas de ideas diferenciados, que dan lugar a distintos movimientos. Por un lado, la teoría de la elección pública, que reclama el reestablecimiento de la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia en la determinación y ejecución del gasto público; para ello se postula el reforzamiento del ejecutivo, por medio de maniobras tales como la centralización de las competencias en los jerarcas políticos, coordinación de las diversas instancias estructurales y control sobre la burocracia. Por otra parte, la escuela de pensamiento gerencialista procura la potenciación del rol gerencial como dínamo de las organizaciones públicas, y para ello propone una profunda descentralización, desregulación y delegación de atribuciones. Por ende, estas dos tendencias ejercen presiones cruzadas sobre el gerenciamiento público: centralización-descentralización, coordinación-desregulación, control-delegación. Aunque resulte paradójico, según el autor ambos impulsos pueden materializarse simultáneamente, si son claramente especificadas las funciones que se rediseñarán hacia uno u otro de los polos de cada uno de los continuos.

En nuestra opinión, la materialización efectiva de la reforma expone el predominio del componente gerencialista sobre la preocupación por el control político de la burocracia. Sin perjuicio de las tensiones referidas, la creencia subyacente fundamental que informa al nuevo sistema es que los problemas de *gobernancia*[2] serían resueltos si el sector público siguiera las prácticas organizativas de la empresa privada, como surge de los términos "gerenciamiento", "reinvención" y "reingeniería" que frecuentemente se le asocian. El formato de *gobernancia* debe asegurar a un tiempo eficiencia, eficacia y un procedimiento democrático; si bien estos objetivos adquieren énfasis diferentes en las distintas experiencias nacionales, los propulsores del modelo coinciden en que un "mejor gobierno" será el producto de la reforma (Peters 1995:11). Se trata, por tanto, del trasiego de un sistema de coordinación jerárquico a otro de mercado, si bien –como señalan Narbondo y Ramos (2001:130)– ninguna sociedad ni proceso de reforma estatal han eliminado completamente la conducción de tipo jerárquica, sino que han reducido sus funciones en aras de esquemas de mercado o, en forma más incipiente, de redes en las que interactúan actores autónomos públicos y privados.

[2] Con este término (traducción del inglés, "governance") se hace referencia a la coordinación y dirección de las acciones sociales, en un marco de pluralidad de centros decisorios. Una cuestión clave es la de las capacidades efectivas del Estado para asumir esas funciones en el nuevo contexto.

2. La caja de herramientas del nuevo modelo de gestión.

Pasando a un nivel de análisis más específico, es del caso explicitar los instrumentos y medidas que caracterizan al NGP, en procura de su conceptualización más precisa. A tales efectos, revistaremos a continuación los catálogos propuestos por dos autores de consulta ineludible sobre este tema.

Según Hood (1991:4), las principales recomendaciones del Nuevo Gerenciamiento Público son las siguientes:

a) Determinación de los estándares y medidas de rendimiento: fines, objetivos, indicadores de efectividad, preferentemente expresados en términos cuantitativos.
b) Marcado énfasis en el control de los productos, lo que conlleva la supeditación de la asignación de recursos a la *perfomance* desarrollada.
c) Tendencia a la desagregación de unidades en el sector público, para lo cual deberían sustituirse las unidades monolíticas por una serie de agencias descentralizadas.
d) Introducción de la competencia a la interna del sector público, canalizada por medio de contratos que favorecerán a aquellas agencias que ofrezcan menores costos y mejores productos.
e) Introducción de estilos de gerenciamiento propios del sector privado y de gerentes profesionales en el sector público , con el objetivo de alcanzar más flexibilidad en la gestión y de responsabilizar a quienes ocupen los puestos superiores de las organizaciones, para lo que es necesario que cuenten con "libertad de gerenciamiento" (*free to manage)*.
f) Mayor disciplina y parsimonia en el uso de los recursos públicos, mediante recorte de gastos, incremento de la disciplina laboral, resistencia a las demandas corporativas de funcionarios, etc.

Por su parte, Pollitt (1995:203) sostiene que existe un énfasis político muy notorio en la introducción de nuevas técnicas de gestión, que en realidad expresan un cambio cultural fundamental en el sector público. Las principales son:

a) Varias técnicas de descentralización presupuestal.
b) Indicadores de rendimiento.
c) Remuneración vinculada a rendimiento.
d) Fijación de estándares, con el fin de incrementar la calidad de los servicios públicos.

e) Contractualización de relaciones antes jerárquicas, y frecuentemente apertura del procedimiento contractual a empresas o agencias sin fines de lucro del sector privado.
f) Evaluación, para asegurar el aprendizaje sistemático de "lo que funciona y lo que no funciona", y apreciar lo obtenido a cambio de los recursos invertidos.

Como puede apreciarse, existe un acuerdo bastante amplio entre las versiones de estos dos autores sobre las características fundamentales de la nueva modalidad de gestión pública.[3]

[3] El acuerdo excede el campo de la reflexión exclusivamente teórica. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE 1995:8), probablemente el organismo internacional más involucrado en la promoción de la nueva forma de gerenciamiento, señala como las principales tendencias verificables de la reforma en curso: una mayor preocupación sobre los resultados, en términos de eficiencia, efectividad y calidad de servicio; el reemplazo de estructuras organizacionales jerárquicas por entornos de gerenciamiento descentralizados, más cercanos a clientes y consumidores; impulso de modalidades alternativas a la provisión directa de servicios públicos y a la regulación; creación de entornos competitivos dentro y entre las organizaciones públicas; fortalecimiento de las capacidades estratégicas del centro orgánico para guiar la evolución del Estado y permitirle responder en forma automática, flexible y al menor costo a cambios externos y a intereses diversos.

CAPITULO III
EL PARADIGMA EMERGENTE EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

1. El contexto socioeconómico.

La discusión académica y política en torno a la reforma del Estado y, más globalmente, a la redefinición de las fronteras entre lo público y lo privado ha sido acompañada, como hemos señalado, por un vigoroso debate respecto a las nuevas modalidades de gestión pública. Acompasando estos contenciosos, en el último decenio hemos asistido a la irrupción de lo que Franco (2001) ha denominado el "paradigma emergente" de las políticas sociales.[4]

Como indicábamos en el capítulo I de esta sección, los procesos de ajuste estructural, apertura comercial y liberalización de las economías latinoamericanas han puesto en discusión las posibilidades de los Estados de continuar y profundizar las políticas sociales de corte welfariano que, bajo diferentes formatos, se desarrollaron desde las primeras décadas del siglo XX. Por un lado, las restricciones fiscales que comenzaron a enfrentar los Estados en las últimas tres décadas, y, por otro, la brecha cada vez más amplia entre las expectativas de los usuarios de las políticas sociales y la capacidad real de respuesta de los gobiernos, ha llevado a muchos cientistas sociales, técnicos y políticos a cuestionar el rol del Estado en la provisión de las políticas sociales.

En este contexto, surge el debate entre dos paradigmas de política social: por un lado, el que Franco denomina "paradigma dominante", hegemónico durante el desarrollo del Estado benefactor en América Latina, y el "emergente", que surge en los últimos años en contraposición a las modalidades tradicionales de diseño y ejecución de las políticas sociales.

[4] Por su indudable representatividad y pertinencia, estructuraremos el presente capítulo en torno a los conceptos fundamentales elaborados por este autor.

2. Algunas claves del "paradigma emergente".

2.1. El rol del Estado welfariano en discusión: la apuesta a la descentralización.

Uno de los primeros ejes de la discusión en torno a los paradigmas que deben estructurar el desarrollo de las políticas sociales es la dicotomía entre centralización y descentralización.

El enfoque tradicional en materia de políticas sociales concibe al Estado como el actor principal de las prestaciones de esta naturaleza. Esta centralidad no hace sólo al diseño de las políticas, sino también a su financiamiento y ejecución.

En las últimas dos décadas, en parte como resultado de los déficits constatados en la gestión y en el impacto efectivo de las políticas sociales, aparecieron voces que cuestionaron los beneficios de esa centralidad estatal. Por una parte, señalan que la centralidad conspira contra la posibilidad de establecer espacios de participación de los beneficiarios o usuarios de las políticas en su formulación e implementación; por otra, plantean que la centralización de la toma de decisiones conduce a la ineficacia e ineficiencia, es decir, disminuye la probabilidad de que las políticas logren alcanzar los objetivos que se trazan, e incrementa las posibilidades de que los recursos sean utilizados en forma inadecuada.

La búsqueda de la descentralización en la provisión de las políticas sociales y, en particular, de los servicios educativos, es justificada desde el paradigma emergente como un intento por promover mayores niveles de participación de los ciudadanos en la gestión de las mismas, y de minimizar los efectos nocivos de la centralidad estatal: excesiva burocratización, uso ineficiente de los recursos públicos, debilidad ante las presiones corporativas. En esta dirección señala Franco (2001:8):

> *"Las ventajas de la descentralización estarían en que puede generar un mayor consenso social, derivado de la participación, y un control de las burocracias* (...) *Asimismo, da la posibilidad de experimentar con métodos alternativos*".

Uno de los aspectos que sobresale del paradigma emergente (naturalmente asociado a las tesis del Nuevo Gerenciamiento Público, que describiéramos en el capítulo anterior) es la valoración de la dimensión local. Indudablemente el discurso favorable a la participación de las comunidades locales –especialmente las

familias– en la toma de decisiones acerca del diseño y ejecución de las políticas sociales constituye uno de los acentos más seductores de este nuevo marco.

> *"El paradigma dominante se basa en un Estado fuertemente centralizado, mientras que el emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual promueve tanto la desconcentración como la descentralización"* (2001:7).

En consecuencia, se postula que la iniciativa de las políticas sociales debe ampliarse a los diferentes actores de la sociedad civil, disponiéndose para ello de nuevos dispositivos de selección y financiamiento:

> *"El paradigma dominante se basa en la implementación de programas sociales por el sector público* (...) *Se parte del principio que el Estado sabe lo que hay que hacer. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger* (...) *El paradigma emergente, en cambio, tiende a fomentar – dentro de lo posible – la participación de otros actores. Busca asignar recursos públicos contra la presentación de proyectos confeccionados por los interesados de acuerdo a su propia percepción de cómo solucionar determinados problemas sociales. Esta concepción cree que la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad y no concentrada exclusivamente en el Estado..."* (Franco 2001: 9).

Por cierto, la apuesta a la descentralización también ha dado lugar a críticas fuertes y en muchos casos fundamentadas, respecto de los riesgos que puede entrañar este paradigma. En este sentido, se ha señalado insistentemente en defensa de la centralización del diseño y provisión de los servicios sociales – especialmente en el caso de la educación –, que la descentralización puede generar niveles muy dispares de calidad en los servicios sociales que se brindan a los usuarios, al tiempo de reforzar las inequidades de base que presentan las sociedades:

> *"Pero también hay argumentos contrarios a la descentralización. Algunos sostienen que la autonomía local en la prestación de servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares... entre diferentes zonas"* (Franco 2001:8).

2.2. Los nuevos objetivos de las políticas sociales: el énfasis en la satisfacción de necesidades y la focalización.

Otro de los andariveles por los que ha transitado este debate ha sido el de los objetivos que las políticas sociales deben cumplir. Por un lado, el paradigma tradicional defiende la tesis de la universalización del alcance de las políticas. Por otro, el paradigma emergente, reconociendo precisamente esta contradicción entre el discurso tradicional y sus prácticas, sostiene que la acción social debe apuntar a los sectores más carenciados (lo que denominan "discriminación positiva" o "acción afirmativa") y que, por lo tanto, se deben redirigir los recursos fiscales. Para ello, se deben focalizar los programas y el gasto asociado. Según Franco (2001:13):

> *"El paradigma dominante defiende el universalismo, entendido como una oferta homogénea abierta a todos* (...) *El paradigma emergente plantea otra forma de universalización, ya no de la oferta, sino de la satisfacción de las necesidades de las personas. Se sustenta en el principio de equidad, según el cual para superarse las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales (acción afirmativa o discriminación positiva)..."*.

Obviamente, el enfoque tradicional ha apostado y apuesta a un trato expandido y homogéneo, que si bien puede resultar regresivo, hace énfasis – al menos en el plano discursivo – en la construcción de ciudadanía a través de las políticas sociales. Por su parte, el enfoque emergente considera que el fin de las políticas sociales no es alcanzar de manera uniforme al universo de los usuarios, sino acercarse a la equidad en el tratamiento de los desiguales, utilizando en forma más eficaz y eficiente los recursos públicos y privados. Como dice Franco (2001:14):

> *"La focalización permitiría mejorar el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo) más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo*".

3. Nuevas formas de financiamiento: cofinanciación y subsidio a la demanda.

Otro de los ejes de discusión planteados remite al tema del financiamiento. Mientras que el modelo clásico de *welfare* confía casi exclusivamente al Estado la tarea de financiar las políticas sociales, destinando sus recursos a la oferta directa de bienes y servicios (a través de escuelas, hospitales públicos, etc.), el paradigma "emergente" argumenta que es necesario establecer modalidades de financiamiento compartido, apuntando a la articulación de los esfuerzos estatales y privados, de los propios usuarios o de empresas. Asimismo, el mecanismo privilegiado por el nuevo paradigma es el del subsidio de la demanda, es decir, la canalización de recursos estatales hacia los beneficiarios de las políticas para que éstos opten directamente por el proveedor – público, municipal, privado con o sin fines de lucro, etc. – que deseen. En esta línea, comenta Franco (2001:10-11):

> *"El paradigma dominante es estatista y, por lo mismo, el financiamiento de la política social proviene básicamente de fuentes fiscales* (...) *El paradigma emergente, al considerar que el Estado no es el único actor de la política social, afirma que debe ser sólo uno entre varios aportantes de recursos. En definitiva, es necesario buscar la cofinanciación, esto es, que los propios beneficiarios contribuyan* (...) *Otra forma de cofinanciación es la recuperación de costos, mediante el cobro de tarifas para la prestación de servicios públicos sociales. El principio aplicado es "el que puede, debe pagar"... la educación superior gratuita es un ejemplo* (...) *La cofinanciación también puede provenir de empresas..."*.

4. La centralidad de la eficiencia y el impacto.

El último eje de discusión que debemos identificar remite a cuáles son los indicadores o las señales que permiten juzgar el éxito de las políticas sociales o, dicho de otra manera, cuál debe ser el horizonte deseable para la acción estatal en este campo. Mientras que el enfoque tradicional tenía por objetivo cubrir al universo de la población beneficiaria en las áreas centrales del bienestar (salud, educación, seguridad social y vivienda), midiendo sus logros a partir del grado de cobertura alcanzado, el paradigma emergente estima que el éxito de una política social depende de la medida en que ha logrado generar impactos positivos en su población objetivo. Como dice Franco, mientras que el enfoque tradicional considera que el éxito de una política social se mide por la cantidad de recursos

fiscales asignados a la misma (gasto público social como porcentaje del gasto público total o del producto bruto interno), el enfoque emergente plantea que el indicador que debe emplearse es la relación costo – impacto del programa.

Por cierto, esta diferencia entre ambas visiones se expresa en distintas modalidades de diseño y evaluación de las políticas sociales. La puesta en práctica del paradigma "emergente" implica necesariamente la aplicación de una metodología de formulación y evaluación de proyectos – de cuño tecnocrático, ya sea económico o sociológico –, mientras que el enfoque tradicional rara vez evalúa las políticas y, si lo hace, apela para ello, básicamente, a la medición de los niveles de inversión y de cobertura alcanzados.

5. Las tareas pendientes del cambio de paradigmas.

En la medida que viejas y nuevas formas de producir políticas sociales aún conviven, nuestro autor reflexiona sobre las condiciones necesarias para la sustitución completa del modelo tradicional:

> *"Avanzar en este sentido, exige primero tomar en cuenta las peculiaridades de los diferentes servicios sociales, y abrir la "caja negra" de la administración para identificar los diversos actores que actúan en ellos y generar incentivos que los orienten a desempeñar adecuadamente sus roles. La autoridad central debe establecer las reglas de juego que contribuyan a alterar favorablemente el comportamiento de los actores del sistema público y fomenten el desarrollo de la competencia al interior de éste. Las reformas que se han llevado a cabo en los últimos años –muy basadas en la descentralización y la privatización– han mostrado ventajas y problemas que dan más elementos de juicio para generar nuevas soluciones que fomenten la eficiencia y la productividad, así como la innovación"* (Franco 1999:89-90).

Más allá de las diferencias entre el enfoque que tradicionalmente ha inspirado a las políticas sociales y, particularmente, a las educativas en América Latina durante la mayor parte del siglo pasado, y el paradigma que Franco denomina "emergente", no cabe duda que asistimos a un cuestionamiento radical respecto al rol social del Estado, que tiene implicancias muy profundas.

En última instancia, redefinir las fronteras entre lo público y lo privado supone replantear el papel de las políticas sociales y, más allá, del Estado en la construcción de la ciudadanía social:

"En muchos casos, el Estado se ha convertido más en un obstáculo que en una ayuda al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Estas debilidades de la acción estatal justifican los esfuerzos para 'reinventar el gobierno´..." (Franco 2001:18).

6. Apuntes críticos sobre la reforma gerencialista de las políticas sociales.

Una discusión cabal de los supuestos, argumentos y propuestas de la reforma gerencialista descrita en el capítulo anterior, y de su versión para las políticas sociales expuestas aquí, excede largamente los propósitos de nuestro trabajo. Sin embargo, nos parece imprescindible señalar algunos de los principales cuestionamientos que ambos constructos han recibido.

En un plano más general, se han identificado y puesto en cuestión las opciones de valor que, aún sin explicitarlas, suponen estos paradigmas. Sin duda sus objetivos principales son la eficiencia en el gasto público y el ahorro, con la efectividad en un lejano tercer lugar. Otros valores, como la igualdad, la justicia, la representación o la participación son soslayados o presentados simplemente como constricciones para el logro de una mayor productividad. Tampoco es inocua la revalorización de los individuos como "consumidores" o "clientes", en detrimento de su estatus como ciudadanos; esta innovación se asocia a una concepción individualista de la acción colectiva, como único criterio de valor en una sociedad libre. El concepto que se asume de la eficiencia, asimismo, está restringido a la producción de igual cantidad de bienes públicos con menos recursos económicos, en lugar de procurar optimizar y expandir la eficiencia social del gasto, aún con presupuestos algo mayores. Por último, la conversión de los funcionarios públicos superiores en "gerentes" emprendedores y tomadores de riesgos desafía abiertamente a los conceptos más extendidos de ética del servicio público, por cuanto, en puridad, supone la explotación de asimetrías de información entre vendedores y compradores, en este caso, integrantes de la misma comunidad política (Pollitt 1991:138-140).

Pero también las críticas han devenido de estudios empíricos, que han atendido a los impactos efectivos de estos modelos. Es así que se han interpelado tres ideas fuerza de las también llamadas "reformas de segunda generación": la autonomía en tanto descentralización, la competencia entre agencias públicas y contractualización de la prestación de servicios, y el control de los productos por

parte de los consumidores. Según Cunill Grau (1999), las buenas intenciones descentralizadoras pueden abonar un escenario recreado de segmentación, exclusión y neo-clientelismo, por cuanto agencias locales dotadas de escasos recursos institucionales hallarán fuertes incentivos para seleccionar los "clientes" con menores necesidades objetivas (y por ende, menores dificultades para su satisfacción), y en su peor versión, utilizarán el poder y recursos obtenidos con fines particularistas. El esquema competitivo, por su parte, no es de aplicación a toda la administración pública (seguridad, por ejemplo), raramente promoverá la necesaria coordinación entre reparticiones públicas y en su dinámica tenderá a privilegiar a los actores con fines de lucro, por los costos asociados a la participación. Por último, el énfasis en el control de los consumidores guarda relación con la implementación de las políticas, pero desplaza la participación y evaluación ciudadanas de la instancia capital de su decisión.

Como última reflexión, cabe asentar que el desarrollo del *welfare state* clásico fue funcional a la construcción de lo que Marshall denominó "ciudadanía social". Entonces, distintos actores sociales, con predominio de partidos políticos y sindicatos, mediatizaron las políticas sociales del Estado hacia la ciudadanía. Ante el cuestionamiento a estos actores, la nueva función del Estado planteada por el diseño gerencialista y el paradigma de políticas sociales emergente deja abierta la pregunta acerca de cuáles serán los mecanismos a través de los cuales las políticas sociales focalizadas, orientadas a maximizar la relación costo-impacto y a disminuir los costos del Estado, lograrán dinamizar los canales de movilidad social ascendente, evitar la reproducción de círculos de socialización entre pobres (v. gr., las escuelas y hospitales "para pobres") y fortalecer los espacios de integración social.

En este marco de discusión, no sólo técnico, sino también finalista, se plantea el debate sobre la reforma de las políticas educativas en América Latina.

Sección II

LAS NUEVAS TENDENCIAS EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: ¿DEL ESTADO AL MERCADO?

CAPÍTULO I
IDEAS CENTRALES DE LA NUEVA ORTODOXIA EDUCATIVA

1. Los cuestionamientos teóricos a la configuración tradicional de los sistemas de educación pública.

Como se ha insinuado páginas atrás, el derrotero de las reformas educativas promovidas en la década pasada guarda relación con los trazos mayores de rediseño del Estado, de la gestión pública y de las políticas sociales. Estos movimientos han tenido su correlato en el campo de las políticas educativas, desarrollando concepciones y propuestas novedosas para la administración y gestión de los sistemas educativos, que por su relevancia e influencia en las reformas de América Latina justifican su análisis por separado.

En el territorio educativo estos desarrollos teóricos e indagaciones empíricas, efectuados principalmente durante las décadas de 1980 y 1990 pero con antecedentes desde mediados del siglo XX, cuestionan desde una perspectiva neoliberal el orden tradicional de los sistemas de educación occidentales. Conviene, por tanto, reseñar previamente las características principales de esa configuración tradicional.

Hasta el siglo XIX la educación no estaba mayoritariamente a cargo de los estados nacionales sino de corporaciones, por lo general religiosas. Es a partir de la segunda mitad de ese siglo que, paulatinamente, los Estados tomaron para sí de manera hegemónica la provisión de los servicios educativos, constituyendo una organización burocrática especializada para su coordinación, formando y proveyendo docentes para la prestación directa de la función y financiando el sistema con fondos públicos. El control estatal de la educación supuso entonces la extensión del sistema a todo el territorio nacional, una progresiva secularización, la determinación centralizada de contenidos y métodos didácticos y una estricta supervisión de aquellos establecimientos que continuaban en manos de otros sujetos (privados o entidades sub- nacionales). Por primera vez se concentraron en el Estado tanto la autoridad para determinar los conocimientos necesarios para cada miembro de la sociedad, como la responsabilidad de asegurar los medios para la adquisición de dichos conocimientos, dentro de una lógica organizativa

weberiana propia de la etapa de consolidación y expansión de las funciones de los estados nacionales. Como sostiene Tenti Fanfani:

> *"...se procuró, con diversos grados de éxito, organizar las rutinas institucionales escolares de acuerdo con los criterios de racionalidad y eficiencia propios de la burocracia estatal y de la producción en serie. La fórmula de la eficiencia propia de las organizaciones burocráticas supone una distribución de tareas fijas, un sistema jerárquico de supervisión, y un detallado conjunto de normas y reglamentos. Estas máximas guiaron la conformación de los sistemas educativos en el origen y orientaron sus políticas de expansión en la segunda mitad de nuestro siglo"* (2001:17 y 35).

Según señala Gimeno Sacristán (2001:27) este modelo "moderno" de política educativa se asienta en cuatro supuestos: la existencia de un proyecto "bueno" para todos los destinatarios, de características universales; la encarnación del bien común de la sociedad (desarrollo económico, cultural, democrático) en ese proyecto; el consenso sobre esas bondades por parte de los diferentes actores integrantes del sistema educativo; y la obtención efectiva de los beneficios supuestos en el proyecto de enseñanza.

Como ya apuntáramos, desde mediados del siglo XX y especialmente en sus últimas dos décadas, esta configuración tradicional de los sistemas educativos fue objeto de múltiples críticas, que apuntaban tanto a su eficacia y eficiencia para suministrar una educación de calidad y bien distribuida socialmente, como al expandido rol de los Estados nacionales, que restringía las elecciones individuales tanto de centro educativo como de modalidades y orientaciones de la enseñanza. El propio Gimeno Sacristán (2001: 28-33) da cuenta de una pluralidad de fenómenos que afectan los supuestos legitimadores del modelo que reseñáramos en el párrafo anterior:

a) El papel que se asignaba al sistema educativo público en la producción de integración social se debilita ante otros circuitos más potentes, como los medios de comunicación;
b) La pretensión universalista está en cuestión, tanto por las prácticas reales de los sistemas educativos que, más allá de la retórica, han tendido a reproducir las desigualdades de clase, como por la crisis posmoderna de instituciones, proyectos, ideas y valores que hasta entonces eran tenidos por universales.
c) Tampoco ha sido cierto que todos los actores del sistema educativo hayan funcionado siempre persiguiendo fines razonables, representativos del fin

común. La verticalidad de la estructura organizativa no ha asegurado su coordinación efectiva, ni ha prevenido de desvíos corporativos por parte de los profesores.

d) Frecuentemente, los gobiernos se han excedido en la regulación del sistema, construyendo una coraza rígida que obstaculiza la flexibilidad de las instituciones para responder a situaciones diversas y a nuevas exigencias.
e) La gratuidad de la oferta pública puede contribuir a un menor compromiso de las familias con la educación de sus hijos, en tanto se supone que es una función que las instituciones estatales realizan por ellas.
f) Sectores crecientes de la ciudadanía –especialmente, las clases medias- son críticos con la calidad de la enseñanza que les es ofrecida en el sistema público.

Este malestar con los sistemas educativos públicos fue tempranamente expresado desde la escuela neoclásica, en términos claramente ideológicos. Reparando en la situación del sistema educativo de Estado Unidos, Milton y Rose Friedman achacaron a la centralización y burocratización de las escuelas -expresión en este sector de la "enfermedad de una sociedad sobregobernada"- los retrocesos en la calidad de la enseñanza y la desigualdad en la enseñanza impartida en diferentes establecimientos públicos. La centralización educativa supuso unidades de mayor tamaño, una reducción de las posibilidades de elección del consumidor (padres de alumnos) y un incremento del poder de los productores (profesores, administradores de escuelas y sindicalistas). En la medida en que la centralización y burocratización del sistema satisface mejor los intereses de los "productores", que difieren de las preferencias de los padres, aquéllas tienden a expandirse y el poder efectivo de éstos se reduce. Quienes cuentan con recursos para pagar escuelas privadas pueden escapar a estas determinaciones, pero el resto de las familias han perdido su libertad de elegir la educación que prefieren para sus hijos (Friedman y Friedman 1980: 213 y 220).

Desde esta perspectiva, es necesario distinguir entre la responsabilidad estatal de sustentar económicamente al sistema educativo, de la gestión directa del mismo:

> *"Este re-examen del rol del gobierno en la educación sugiere que el desarrollo de las responsabilidades gubernamentales en esta área ha estado desbalanceada. Apropiadamente, el gobierno ha financiado educación generalizada para la ciudadanía, pero en el proceso también ha tendido a administrar la mayor parte de las escuelas que proveen tal educación. Sin embargo (...) la administración de las escuelas no se hace necesaria por el*

financiamiento de la educación, ni justificable como derecho propio en una sociedad donde predomina la libre empresa" (Friedman 1955).[1]

Como podrá apreciarse, conviven en estas posturas las intenciones de descentralizar las decisiones gubernamentales de organización hacia los niveles más cercanos a los ciudadanos – clientes (gobiernos locales o directamente establecimientos escolares), y de privatizar las decisiones sobre la orientación y características de la educación impartida. El instrumento propuesto para posibilitar estos objetivos, a través de la reclamada separación entre financiamiento público y prestación estatal del servicio, es el *voucher.* Al mismo tiempo, la utilización del cheque educativo ambientaría la ampliación de ofertas educativas de distintos prestadores, incitaría al mejoramiento de la escuela pública por el incentivo de la competencia con instituciones privadas, y aseguraría a los padres la libre elección del establecimiento al que asistirían sus hijos:

"El gobierno, preferiblemente unidades gubernamentales locales, daría a cada niño, a través de sus padres, una suma específica para ser usada exclusivamente en el pago de su educación general; los padres serían libres para gastar esta suma en la escuela de su propia elección, provistos del conocimiento de ciertos estándares mínimos establecidos por la unidad gubernamental correspondiente. Tales escuelas serían conducidas bajo una variedad de auspicios: por empresas privadas con fines de lucro, instituciones sin fines de lucro constituidas por fundaciones privadas, cuerpos religiosos, e incluso algunas por unidades gubernamentales" (Friedman 1955).[2]

Un jalón importante en la evolución de la crítica neoliberal es la obra de Chubb y Moe (1990), que obtuvo un predicamento académico que excedió los círculos intelectuales conservadores que habían acogido los desarrollos señeros de Friedman, y obró como inspiración de múltiples reformas educativas promovidas en su país y en otras partes del mundo. Como corolario de un estudio empírico sobre el funcionamiento del sistema educativo estadounidense, ambos postularon que el "control democrático" de la educación pública ocasionó un prolongado declive en la formación de los alumnos. La política democrática lleva a que el sistema educativo se convierta en una arena de disputas entre múltiples actores guiados por su propio interés (dirigentes políticos, maestros, administradores, padres, alumnos, editores de libros de texto, etc.), que se resuelven mediante

[1] La traducción es nuestra.
[2] La traducción es nuestra.

procedimientos burocráticos y propician compromisos insatisfactorios. Por el contrario, las escuelas dotados de estructuras y prácticas organizativas más flexibles y, especialmente, de una amplia autonomía, obtienen los mejores resultados educativos. Según los autores, para salir de esta situación indeseable se debe eliminar el control democrático del sistema y sustituirlo por una arquitectura de cuasimercado, distinta del sistema de vouchers pero que comparte su misma racionalidad. Concretamente, cada escuela recibiría dinero público en función de su matrícula, y gozaría de autonomía para desarrollar sus propios programas educativos, con la sola limitación del respeto a las garantías constitucionales (v. gr., la no discriminación del alumnado). Así, cada escuela se diferenciaría para atender a distintos nichos de mercado, por ejemplo especializándose en una modalidad determinada de enseñanza, o por su orientación religiosa. En lugar del control de la sociedad políticamente organizada sobre el conjunto del sistema escolar, en esta propuesta se establecería un contrato particular entre los padres y cada escuela.[3]

Apreciando los cambios en la literatura especializada Carter y O'Neill – citados por Ball (2002: 109)- interpretan que se ha dado a luz una "nueva ortodoxia", que altera las relaciones entre la política, los gobiernos y la educación. Identifican cinco elementos principales en su constitución:

a) fortalecimiento de los vínculos entre escolaridad, empleo, productividad y comercio para impulsar la economía nacional;
b) mejoramiento del desempeño de los estudiantes en las habilidades y competencias relacionadas con el empleo;
c) control más directo de la currícula y la evaluación;
d) reducción de los costos de la educación a cargo del gobierno; y
e) aumento de la participación de la comunidad local en la toma de decisiones de las escuelas y en la elección por mecanismos de mercado.

[3] Como otra expresión de esta tendencia merece al menos una mención la expansión de las escuelas "charter" en Estados Unidos. Se trata de escuelas públicas autónomas, gestionadas por grupos sociales o de educadores, y financiadas con recursos estatales bajo la modalidad de contratos de desempeño. En estos se establecen las metas educativas a alcanzarse en un período determinado – por lo general cinco años-, de cuya obtención depende la renovación de su financiamiento público e incluso su pervivencia o clausura. Por último, basta citar la existencia de propuestas neoconservadoras radicales, también en Estados Unidos, que abogan por la educación de los niños y niñas en sus propios hogares *(home school).*

2. De la teoría a la praxis: una visión panorámica de las nuevas tendencias en la organización educativa.

El relevamiento de la principales orientaciones de las nuevas líneas de políticas efectivamente implementadas en los distintos países varía según los autores, pero en general puede identificarse una coincidencia medular en la retracción de las modalidades más estatistas y centralizadas de gestión de los sistemas educativos, en aras de un mayor protagonismo de los gobiernos locales o regionales, del "mercado educativo" (padres, instituciones privadas, etc.) y de la ampliación de la autonomía de los establecimientos de enseñanza.

Analizando el panorama europeo, Pedró y Puig (1998: 140 y ss.) refieren al predominio de dos paradigmas, a veces complementarios y en ocasiones contrapuestos, en el direccionamiento de las reformas. Tales paradigmas son el de la *responsividad* y el de la rendición de cuentas.

La "responsividad" es entendida como la búsqueda de una mejor adecuación de los procesos y los productos educativos a las necesidades del contexto. Este paradigma constaría de cuatro líneas principales: descentralización territorial de los poderes de decisión y gestión, expansión del protagonismo de profesores, familias y estudiantes en la administración y gestión de los centros escolares, apertura a los agentes económicos para el aprendizaje profesional y reconocimiento de la autonomía de los centros. Mediante estos instrumentos se pretende acercar a los usuarios a las instancias de toma de decisiones relativas a los procesos y a los productos educativos (currículum, administración del plantel docente, gestión, administración financiera), confiando en que ese empoderamiento dotará a las instituciones de mejor capacidad de respuesta a las demandas externas, prohijando prácticas autónomas y diversidad en los centros escolares.

Por su lado, la rendición de cuentas es en cierta manera la condición necesaria para posibilitar la precitada autonomía de las escuelas, sin renunciar a las responsabilidades últimas del Estado sobre el sistema educativo. Un sistema más plural y diverso requiere de un centro orgánico inteligente, que establezca estándares de calidad, evalúe resultados y asigne recursos financieros, promoviendo la responsabilidad pública -*accountability*- de cada unidad educativa. A su vez, la rendición de cuentas aparece estrechamente asociada a la creciente preocupación por la calidad de la enseñanza, al auge de las unidades gubernamentales especializadas y los sistemas de evaluación, y al uso de sus resultados para informar la elaboración de las políticas públicas. Según Pedró y Puig (198: 181-182) las formas de incorporación de la estrategia de rendición de cuentas puede dar lugar a

dos modelos diferentes de gobierno de la educación: uno de tipo de mercado, cuando el Estado marca las reglas de juego pero se considera que sólo la elección de los usuarios puede aportar mejoras, y por tanto se les transfiere mayores cuotas de poder; el otro, de tipo servicio público, que asume que la mejora de la calidad de la enseñanza vendrá por la vía de las limitaciones, los incentivos y el apoyo, y no por la acción exclusiva de las fuerzas de mercado.

Aunque desde una perspectiva crítica, Torres (2001 p. 41 y ss.) explicita cuatro líneas de acción dominantes en las políticas educativas, cercanas a las expuestas anteriormente:

a) *descentralización*, comprendiendo delegación de poderes y funciones, desregulación, deszonificación (supresión de la asignación de estudiantes al establecimiento escolar más próximo) y colegialidad competitiva (estímulo a equipos docentes a tomar decisiones por sí, variante del individualismo competitivo);
b) *privatización,* autorizando la elección del centro educativo y expandiendo las competencias de las familias para decidir la educación de sus hijos;
c) favorecimiento del *credencialismo* (inflación de títulos que acreditan la culminación de estudios superiores, y valoración social desigual según el prestigio de la institución otorgante) y de la *excelencia competitiva*, ligada a las teorías del capital humano y la lucha por posiciones en el mercado de trabajo;
d) defensa del individualismo, naturalizando las situaciones de injusticia mediante explicaciones biológicas de las distintas conductas sociales (y específicamente, desempeño educativo).

Para este autor, la interacción de estas tendencias está dando lugar a la mercantilización del sistema educativo, que entiende incompatible con la esencia de la función educativa.

Más cercanamente, mirando el proceso de modernización educativa desde América Latina, Casassus (1993: 512) identifica dos hechos que lo caracterizan: apertura institucional y criterio de calidad.

> *"La apertura institucional, es decir, el paso de la educación como una actividad sectorial, encerrada en sí misma, hacia una abierta, flexible y permeable al conjunto de la sociedad. La apertura quiere decir que la educación se vuelve atenta a las necesidades y demandas de los beneficiarios*

de ella. El otro factor es la introducción del criterio de calidad en la educación. No basta estar abierto a las necesidades y demandas de la sociedad sino que éstas deben ser satisfechas en forma adecuada. Introducir el criterio de calidad es tratar de conocer cuál es la calidad del esfuerzo educativo, identificar responsabilidades e introducir innovaciones para producir mejoras y reducir el desperdicio".

Según Casassus, estas dos ideas fuerza se materializan en una serie de medidas. La principal es la relativa a las formas de desconcentración y descentralización del sistema, que se caracterizan por una tendencia hacia la gestión descentralizada de la administración de establecimientos. Se incorporan, además, tecnologías de información en la gestión del sistema (informática en la gestión de los recursos y en las estadísticas escolares, establecimiento de nuevos sistemas de producción, circulación y utilización de la información). En el área del financiamiento se ejecutan acciones destinadas a la redistribución del gasto entre los niveles educativos y se tiende a la privatización. Se redistribuyen funciones y responsabilidades entre los niveles de los sistemas y se especializan y racionalizan los recursos humanos. Por último, se desregulan los sistemas educativos, transitándose hacia niveles crecientes de autonomía, en procura de mayor flexibilidad para la satisfacción de las demandas de los grupos sociales atendidos.

Investigaciones empíricas ratifican, en términos generales, estos asertos. Una indagación de las reformas implementadas en cinco países desarrollados[4] arrojó como temas comunes la delegación del control de la gestión y financiero a niveles locales, sean municipios o escuelas; el fomento al derecho de los padres a elegir centros, en ocasiones con subsidios a la demanda y creación de cuasimercados educativos; y la concesión de fondos públicos a la enseñanza privada. Este debilitamiento de las competencias centrales tiene como contrapartida, sin embargo, su protagonismo en la definición de los elementos centrales de los currículos y en la forma de evaluar la actuación de las instituciones educativas (Whitty et al 1999 p. 48).

Si bien el catálogo que la literatura especializada realiza de las tendencias en boga es consistente, en todas partes lo nuevo convive con lo viejo: la descentralización con las competencias centrales, las potestades crecientes de las familias con las prerrogativas de las autoridades educativas, la privatización con los reductos estatales. Como apunta Narodowski (2005: 43-44), ningún país del mun-

[4] Australia, Inglaterra y Gales, Nueva Zelanda, Suecia y Estados Unidos.

do ha adoptado integralmente soluciones de mercado, con financiamiento privado, libertad para elegir, libertad para ofrecer y mecanismos para favorecer la competencia perfecta entre instituciones. Sólo en un pequeño grupo de países (Inglaterra, Gales, Chile, Suecia, Nueva Zelanda, Holanda) la educación está regulada por cuasi mercados, asentados en la competencia entre escuelas con financiamiento público, y definición estatal de contenidos curriculares mínimos y sistemas de evaluación. A estas configuraciones debe sumarse las experiencias sub-nacionales o locales de competencia entre escuelas e incentivos de mercado en varias ciudades de Estados Unidos, Colombia y El Salvador, entre otros países, que atienden a un porcentaje minoritario de la población escolar. Luego de indagar las experiencias de varios de los países con más trayectoria en las reformas de cuño liberal, los autores del trabajo comparativo precitado concluyen que:

> *"Incluso si aceptamos que en nuestros cinco países se haya producido una reducción del perfil del Estado nacional en cuanto entidad internacional y una convergencia de enfoques políticos, nada indica que se esté debilitando su poder en las áreas de regulación interna. A pesar de la transferencia de una serie de responsabilidades de las burocracias nacionales o locales, en ninguno (...) se ha registrado una reducción importante de las funciones generales de los gobiernos (...) porque, como hemos visto, las medidas que delegan poderes a las escuelas frecuentemente van acompañadas por otras que incrementan el control central"* (Whitty et al 1999 p. 67).

En vista de esta configuración ecléctica de los sistemas contemporáneos, los límites impuestos a la aplicación de la nueva ortodoxia educativa y las variantes significativas de su implementación en distintas regiones y países, se hace necesario un análisis específico de los mecanismos de trasmisión del nuevo cuerpo de ideas a América Latina, y una mirada más cercana a su versión adoptada en la década pasada en nuestro subcontinente. A estos cometidos destinaremos, respectivamente, los dos capítulos siguientes.

CAPÍTULO II
LA AGENDA EDUCATIVA DE LA DÉCADA DEL NOVENTA EN AMÉRICA LATINA

1. El rol de las Instituciones Financieras Internacionales en la promoción de las reformas educativas.

1.1. Organismos financieros internacionales y reformas educativas.

En los últimos años, las discusiones sobre la situación, organización y prácticas de los sistemas educativos se ha globalizado. Desarrollos teóricos, datos estadísticos y experiencias novedosas de políticas nacionales y regionales circulan rápidamente a lo largo y ancho del mundo. Cada vez más los países comparan los niveles de aprendizaje de sus estudiantes en las distintas disciplinas por medio de la aplicación de pruebas estandarizadas. Asimismo, se coteja información sobre calidad de la enseñanza, equidad social de los aprendizajes, cobertura y eficiencia económica, entre otras variables.

En buena medida, los agentes facilitadores –y por ende, direccionadores – de esa circulación de ideas y experiencias son los organismos financieros internacionales, especialmente en relación a los países subdesarrollados. Estos organismos han elaborado diagnósticos y propuestas de reforma para los sistemas educativos de la región tomando como base las nuevas concepciones educativas, tributarias de la concepción neoliberal, que expusiéramos en el capítulo anterior. Además de contar con ese repertorio traducido en recomendaciones de políticas, por su propia naturaleza han dispuesto además de los recursos económicos necesarios para implementar dichos cambios, y de los saberes técnicos y resortes políticos indispensables para operar sobre los gobiernos nacionales.

Si bien su accionar es, en última instancia, externo a los mecanismos formales de los aparatos de decisión nacional, y su influencia es frecuentemente disputada por otros actores domésticos (sindicatos de la enseñanza, partidos políticos, académicos nacionales, otros actores de las sociedad civil), no debe subestimarse su función en los empeños reformistas como contrapeso de las fuerzas nacionales. Como sostiene elogiosamente Puryear (1999),

"Las presiones por el cambio provenientes desde fuera de los sistemas educacionales constituyen un correctivo importante a las fuerzas profundamente conservadoras que dominan la mayoría de los sistemas de educación pública de la región (...) Frecuentemente, los organismos usan su estatus experto prescriptivamente, cuestionando sistemas y políticas nacionales, fijando claramente su posición a favor o en contra de cierta política y ligando su apoyo a esa posición".[5]

Según este autor, los bancos de desarrollo, organizaciones internacionales, agencias de ayuda bilateral y organismos emparentados ostentan varias características que los hace especialmente poderosos en los procesos de reforma educativa. En primer lugar, suponen fuentes importantes de financiamiento. En el caso de América Latina, los fondos provenientes de estas agencias frecuentemente constituyen la mayor parte de los recursos de ejecución discrecional, que resultan estratégicos para impulsar cambios. Segundo, al contar con el concurso de una amplia gama de expertos, las instituciones financieras internacionales producen la mayor parte de la información y el análisis sobre el desempeño de los sistemas de la región, demandada por múltiples actores y especialmente por los propios gobiernos. Por último, también operan como legitimadores de las decisiones de los gobernantes frente a otros sujetos y corporaciones nacionales, avalando líneas de acción asumidas por aquellos y eliminando la viabilidad de conductas alternativas: "el Banco nos hizo hacerlo". A juicio de Puryear, los organismos internacionales juegan ese rol político amparados en la imagen de conocimiento imparcial, autorizado y experto, basado en la ciencia y la razón y no en consideraciones ideológicas o partidarias.

Las distintas vías de acceso de las instituciones financieras a las autoridades nacionales fueron empleadas para promover repertorios específicos de políticas. En un estudio focalizado en Argentina, Chile y Uruguay, se asegura que el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo jugaron un rol importante, aunque variable según el país, en la interpretación y difusión de la ideología de mercado aplicada a la educación, traducida en varias líneas:

"Primero, ha brindado una justificación política para la descentralización. Segundo, ha estructurado el abordaje de la evaluación de los alumnos y, de alguna manera, ha afectado el proceso educativo en las aulas. Y tercero, ha sido útil para promover o mantener en Chile y la Argentina (...)

[5] La traducción es nuestra.

subsidios del gobierno a la educación privada como una alternativa a la gestión y regulación pública (Carnoy et al, 2004).

Esa relevancia de los organismos financieros internacionales en el rumbo de las políticas educativas en América Latina es asumida también por sus críticos. En estas miradas alternativas, la centralidad que adquirieron los enfoques economicistas, influenciados por el pensamiento neoclásico, es paralela al cambio de orientación de los análisis producidos por otras universidades y centros académicos. El eslabón más importante entre las nuevas tendencias y las políticas de gobierno estuvo constituido por los "analistas simbólicos", expertos provenientes del campo académico y luego cooptados profesional, política, teórica y metodológicamente por los organismos supranacionales (Rigal 2004:58).

Las directrices de estas agencias habitualmente se plasman en documentos de políticas y estrategias de intervención. Por su especial incidencia en el financiamiento de las reformas educativas de la región, haremos referencia a los provenientes del Banco Mundial (BM) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).[6]

1.2. La agenda estratégica del Banco Mundial para la educación.

El documento rector de la acción del Banco Mundial hacia los países subdesarrollados durante la década pasada se titula "Priorities and Strategies for Education" (1995).

En este estudio, la educación es vista como una pieza estratégica para superar la pobreza. Por una parte, la inversión educativa contribuye a la acumulación de capital humano, que se considera esencial para mejorar los ingresos y asegurar un desarrollo económico sostenido. Especialmente la educación primaria y el primer ciclo de la secundaria ayudan a reducir la pobreza incrementando la productividad de los pobres, reduciendo la fertilidad y mejorando la salud, y dotando a la gente de las habilidades necesarias para participar plenamente en la economía

[6] Otros organismos internacionales también dedicaron piezas de diagnóstico y recomendaciones para la educación durante la década pasada; tal vez el más significativo sea "Educación y conocimiento. Eje de la Transformación Productiva con Equidad", de CEPAL – UNESCO en el año 1992. Pueden mencionarse igualmente los documentos emanados de las "Cumbres de las Américas", reuniones de jefes de Estado del continente, y los del MERCOSUR Educativo. Aunque aportes de este tipo cumplieron una función destacada en la complejización del debate educativo, quedan fuera de nuestro análisis por su menor incidencia directa en los procesos de las reformas implementadas.

y la sociedad. Más generalmente, la educación contribuye a fortalecer las instituciones civiles y a construir capacidades nacionales y buenos gobiernos, factores críticos en la implementación de mejores políticas económicas y sociales (BM 1995: 1-2).

En el informe se identifican los principales desafíos para los sistemas educativos de los países subdesarrollados: el insuficiente acceso y deserción en la educación básica, las oportunidades inequitativas para distintos grupos sociales, la pobre calidad de la educación y el retraso en las reformas que deberían adaptar los sistemas educativos a las estructuras económicas.

A ellos deben sumárseles problemas estructurales de los sistemas, como su financiamiento y gobierno. El gasto público en educación es tildado de ineficiente e inequitativo, por cuanto no se focaliza en los más pobres y en las instancias de mayor retorno social, como la educación primaria, además de convivir con altas tasas de repetición y baja *ratio* de egresos. A su vez, dadas las limitaciones presupuestarias del sector público se requiere de nuevos aportes del sector privado, favoreciendo la instalación de instituciones y desregulando su funcionamiento, e imponiendo matrículas a cargo de las familias cuyos hijos cursan los niveles superiores. Por su parte, el gobierno del sistema debe afianzarse a través de la fijación de estándares de logros educativos, mejorando sus *inputs* (medidas sanitarias y alimenticias para favorecer las capacidades de aprendizajes; priorizando en las currículas la lengua materna en primaria y las ciencias en secundaria, en desmedro de la educación técnica y vocacional que deberían transferirse al sector privado; vinculando estrechamente la formación docente a la práctica de aula e incrementando el tiempo escolar) y haciendo más flexible el proceso de toma de decisiones (descentralización y *accountability*) (BM 1995: 3-8).

Para superar esa situación y promover estas transformaciones, se definen seis reformas claves:

- Otorgar mayor prioridad gubernamental al gasto educativo, por su impacto en el desarrollo económico y en la reducción de la pobreza.
- Fijar prioridades del gasto educativo según los “productos” (tasa social de retorno) de los distintos niveles.
- Énfasis en la inversión pública en educación primaria, gratuita; luego, mejorar el acceso a la educación secundaria básica y progresivamente a todos sus niveles. Aplicar aranceles a la educación superior y a parte de la educación media superior. Mejorar la eficiencia del gasto público en los niveles de las escuelas e institucional.

- Promover la equidad, entendida como derecho de todos (sin discriminación) a una educación básica. Los instrumentos para ello serían las becas para pobres y medidas especiales para mujeres, minorías lingüísticas, o estudiantes con capacidades diferentes.
- Involucramiento de las familias en el gobierno de las escuelas, comprendiendo la elección de escuela y autonomía de enseñanza del establecimiento.
- Autonomía financiera de las instituciones, apoyada en medidas tales como costos compartidos con comunidad local, asignación de fondos de libre disposición, diversificación de fuentes de ingreso, mecanismos de "dinero sigue al estudiante" (vouchers, préstamos) y financiamiento público basado en productos y calidad.

Posteriormente, en su informe del año 1999 "Educational change in Latin America and the Caribbean", el Banco Mundial vincula explícitamente los cambios en el rol y en la organización de los Estados con las reformas a impulsar en la arena educativa. Según su análisis, cuando los Estados latinoamericanos tuvieron a su cargo la construcción de identidades nacionales debieron sustentar un sistema educativo altamente burocrático y de gestión centralizada, que suponía la provisión directa del servicio educativo. En la actualidad, la "reinvención del Estado" persigue distintos propósitos: incrementar la eficiencia de los servicios públicos, limitar sus actividades en áreas que pueden ser ocupadas por el sector privado, hacer a los proveedores de los servicios más responsables frente a sus clientes, y promover la equidad y la participación de los sostenedores en todos los aspectos de la gestión de los servicios sociales.

Según esta interpretación aún persiste la responsabilidad estatal de promover educación básica para todos, pero el Estado ahora comparte la responsabilidad de su provisión con gobiernos locales, comunidades, familias y el sector privado. En consonancia,

> *"Los decisores educativos están redefiniendo las responsabilidades de los gobiernos locales y centrales y promoviendo el desarrollo de nuevos procesos de decisión, incluyendo descentralización, autonomía escolar, privatización, y participación comunitaria dentro de, y en la evaluación, de las instituciones escolares"* (Banco Mundial 1999: 18).[7]

[7] La traducción es nuestra.

Para sustentar estas políticas, el Banco Mundial multiplicó sus desembolsos en préstamos educativos para la región durante la década pasada. En tanto en el año 1990 la transferencia fue de 80 millones de dólares, ascendió progresivamente hasta llegar a los 540 millones de dólares en 1997. Entre 1992 y 1996, el 45% de los préstamos se destinó a la enseñanza preescolar y primaria, el 25% a la secundaria y vocacional, el 12% a la terciaria, el 9% al perfeccionamiento docente y otro 9% a otros rubros (Banco Mundial 1999: 85).

1.3. El Banco Interamericano de Desarrollo y las reformas educativas.

En 1996 el BID difunde su elaboración más importante, que más allá de la amplitud de su denominación ("Apoyo a la reforma en la prestación de servicios sociales: una estrategia") se centra sólo en dos políticas: educación y salud.

En el documento se reconoce que pese al significativo gasto público en educación que registra la región, el aprovechamiento y el desempeño son bajos si se los compara con el de otros países con niveles de ingreso similares. Las preocupaciones de los países de América Latina y el Caribe para lograr un acceso equitativo a los servicios dieron como resultado histórico una mayor prestación directa, mediante un solo proveedor público. Estos servicios se caracterizaron por estructuras centralizadas y jerárquicas que no respondían a la demanda, eran incapaces de lograr una combinación eficiente de insumos, lentos en cuanto a las innovaciones e ineficaces para motivar un mejor desempeño. En conjunto, dichos rasgos indujeron una asignación inadecuada de recursos, que conlleva desigualdades y una mala calidad de los servicios. Como respuesta a estos problemas, y utilizando el marco de la economía institucional, el documento del BID recomienda la reestructuración del financiamiento público. Su objetivo estratégico es mejorar la eficiencia de los sistemas de prestación de servicios sociales en la región, incrementando el rendimiento del gasto sectorial total.

Como derivación de este diagnóstico, se proponían las siguientes líneas estratégicas:

- Descentralizar responsabilidades y recursos, favoreciendo rendición de cuentas de los "proveedores" a los "clientes".
- Poner énfasis en la competencia y alentar fuentes privadas y locales de financiamiento.
- Mejorar el sistema de incentivos, recompensando los resultados.
- Presupuestar los recursos en respuesta a la demanda de servicios.
- Uso eficiente de la información para la toma de decisiones.

- Centralizar funciones normativas y de evaluación, y descentralizar la ejecución.
- Crear canales para participación de interesados y "mercadeo social"

Posteriormente, el BID emite un documento específico para el sector educativo, llamado "Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe" (BID 2000). En cierta medida es complementario con la pieza anterior, por cuanto es consistente en sus lineamientos principales pero ofrece un enfoque de naturaleza micro, más cercana a la problemática de los centros educativos.

En sus apartados de diagnóstico caracteriza a la educación básica en la región como un sistema con graves problemas de calidad y equidad, debido a cuestiones sustanciales y organizacionales: aptitudes pedagógicas deficientes de los docentes, escasez de libros de texto y materiales didácticos, baja cobertura del ciclo preescolar y excesiva centralización y controles burocráticos, que sofocan el cambio y la innovación a nivel de la escuela.

Las medidas propuestas son las siguientes:

- Reformar la administración escolar, enfatizando descentralización, autonomía, participación de padres, rendición de cuentas, y trabajo de equipo en la escuela.
- Modificar mecanismos de capacitación y remuneración docente, introduciendo mecanismos de incentivos económicos ligados al rendimiento.
- Proporcionar libros y materiales de enseñanza.
- Utilizar la tecnología de la información.
- Focalizar la enseñanza preescolar hacia los sectores pobres.

El BID es el principal prestamista del sector educativo en América Latina. En el año 1990 prestó para este fin 3.803 millones de dólares, llegando a un máximo de 7.223 millones en 1995, y cayendo a 6.024 millones en 1997. En este último año el 69% de las transferencias se dirigieron a la educación secundaria, el 17% se destinó a proyectos que involucraban a varios sectores educativos, el 13% a enseñanza técnica y vocacional y el 1% restante al ciclo primario (BID 2000: 26).

2. Los principios rectores de las reformas educativas en América Latina.

2.1. Contexto, elenco y racionalidad de las nuevas estrategias para el sistema educativo.

Las precondiciones y el corpus de las reformas educativas en América Latina fueron el objeto de un análisis de gran difusión y predicamento en la región, realizado por Marcela Gajardo (1999) para PREAL.

Para esta autora, el contexto de las reformas estuvo constituido por tendencias internacionales que determinaron su orientación general, y pactos nacionales que posibilitaron su efectiva implementación. En los años noventa los países de América Latina hicieron un esfuerzo importante para reformar sus sistemas educativos, en torno a estrategias tales como la promoción de cambios institucionales (descentralización, impulso de las autonomías de las escuelas, *accountability*), mejorar calidad y equidad, acercar las escuelas a las demandas de la sociedad y abrirlas a la iniciativa de los actores privados. Esas políticas se forjaron en sintonía con las recomendaciones internacionales sobre prioridades y estrategias para modernizar la educación, proveniente de organismos como CEPAL-Unesco, Banco Mundial y BID, y de múltiples eventos e instancias globales o regionales. Adicionalmente, el BM y el BID financiaron las reformas mediante préstamos condicionados, coincidiendo en medidas tales como el incremento de la autonomía de las escuelas, el perfeccionamiento y rendimiento docentes, el otorgamiento de un nuevo papel regulador y evaluador para el centro del sistema, y la modificación de la estructura del financiamiento, con mayor relevancia de la participación privada. Pero también el consenso sobre las políticas reposó en pactos nacionales, encarnados en comisiones nacionales de diagnóstico y propuesta, que en ciertos países tomaron la forma de comisiones de notables y en otros incluyeron también a sindicatos y diversos actores sociales. Frecuentemente las estrategias de concertación dieron lugar a nuevos marcos normativos y a informes nacionales de políticas educativas (Gajardo 1999: 7-12).

De acuerdo a la misma autora (:17-39), las líneas principales de esas reformas consensuadas internas y externamente fueron las siguientes:

a) Reformas institucionales.
Los cambios en la gestión y el funcionamiento de los sistemas se han promovido en dos rubros: la descentralización de la gestión, y la autonomía escolar o descen-

tralización pedagógica. El traspaso de competencias a unidades territoriales subnacionales se ha verificado, con distinta intensidad, en la mayoría de los países. Como contrapartida, casi siempre los gobiernos han retenido la autoridad centralizada sobre las políticas nacionales, a través del establecimiento de marcos curriculares, los sistemas de información, la evaluación de resultados y la capacitación especializada. En todos los casos la descentralización se ha asociado a la búsqueda de una mayor eficiencia administrativa y a la mejora de la calidad, pero adicionalmente, según los países, ha contribuido a redistribuir la responsabilidad financiera entre los gobiernos nacionales y provinciales o estaduales, a favorecer los controles locales, a democratizar el poder o a subsidiar la demanda por educación.

Por su parte, el impulso a la autonomía escolar pretende fomentar la capacidad de gestión de los establecimientos, para definir su propia misión y proyecto educativo involucrando a directores, profesores, padres y comunidad local. Incluye decisiones curriculares y pedagógicas, de personal, financieras y de manejo de recursos físicos. En la región se ensayaron diversas experiencias de esta naturaleza.

b) Evaluación de los aprendizajes.
Los sistemas nacionales de medición de resultados se han generalizado en los 90's. Paralelamente, funciona desde 1997 en el ámbito regional el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (UNESCO – OREALC). En general las pruebas aplicadas miden los aprendizajes en lenguaje, matemática, ciencias sociales y ciencias naturales. Progresivamente se incorporan a los estudios variables actitudinales como el desarrollo personal y la autoestima, estrategias de aprendizaje y otras variables de contexto, como el clima del hogar. La evaluación procura retroalimentar decisiones y focalizar programas y políticas, y divulgar ampliamente los resultados. De manera incipiente se relacionan los resultados con incentivos monetarios al desempeño docente.

c) Programas específicos destinados a la enseñanza primaria.
Este ha sido el nivel educativo priorizado en las reformas. Sus líneas principales fueron la focalización, la superación de la calidad a través de mejora en los insumos y la extensión de las horas de clase, las transformaciones pedagógicas (cambios curriculares, descentralización pedagógica, informática) y la mejoría de la condiciones de trabajo docentes (formación, perfeccionamiento, pagos por desempeño en contextos de pobreza).

d) Cambios curriculares y estructurales en la enseñanza media.
Estas transformaciones se encuentran retrasadas con respecto a las de primaria, pese al diagnóstico negativo sobre su funcionamiento (baja matrícula, atraso escolar, inequidad social, deficiente pertinencia y adecuación, desactualización y desmotivación de los profesores, baja inversión). Los países que han realizado algunos avances en este ciclo son aquellos donde la cobertura de la enseñanza básica ya es prácticamente universal y existe fuerte presión por una mayor matrícula secundaria (entre ellos, Argentina, Chile y Uruguay). Se han enfatizado los cambios en la currícula y en la estructura del nivel, para actualizar los contenidos y adaptar los colegios a los requerimientos productivos y tecnológicos.

e) Perfeccionamiento y mejora de las condiciones del trabajo docente.
Los años noventa se caracterizaron por esfuerzos importantes en términos de estabilidad laboral, capacitación y perfeccionamiento e introducción de incentivos económicos y no monetarios vinculados a desempeño y responsabilidad.

f) Financiamiento.
La mayor parte de los países aumentó su gasto, especialmente en primaria. Como nuevas formas de financiamiento se introdujeron la asignación de recursos condicionados al desempeño de instituciones y docentes, y los *vouchers*, especialmente en Chile y Colombia.

g) Acercamiento de los sectores público y privado.
Además de la participación de los sectores empresariales en la concertación de las agendas de reforma, en varios países se procuró también su involucramiento en el financiamiento de innovaciones educativas y actividades complementarias, a través de fundaciones y figuras similares.

Desde un posicionamiento crítico y procurando desentrañar la racionalidad política y social de estas transformaciones, Tiramonti (2001) identifica tres "imperativos" de las reformas, que ordenan y determinan sus estrategias y líneas de intervención: inserción, regulación e integración social.

En el marco de la globalización, la posibilidad de desarrollar estrategias que potencien la propia competitividad ha hegemonizado las agendas gubernamentales de finales del siglo pasado. El "imperativo de inserción" ha traído aparejado un discurso eficientista dentro del cual el concepto de competitividad (y de competencia) es un elemento central. Este contexto de múltiples y problemáticas transformaciones no tiene consecuencias sólo a nivel macro (rol de la polí-

tica, del Estado y del mercado) sino también en el ámbito específico de las opciones y las metas de las diferentes políticas sectoriales. En el sector educativo el "mejoramiento de la calidad" opera como un "concepto estelar" que organiza la retórica reformista. El concepto de calidad presupuesto se asocia a la formación de individuos en competencias definidas, en función de los parámetros del mercado de empleo y de consumo. Se constata, por tanto, que el imperativo de inserción está asociado a una re- semantización de la noción de calidad que pasa a incluir "elementos de excelencia, distinción y construcción de ventajas comparativas que presionan en favor de una fuerte diferenciación del sistema para la formación de recursos humanos que ocupen los nuevos rangos y sitios que caracterizan la estructura socio-ocupacional de los países periféricos de este fin de siglo" (Tiramonti 2001: 35). El pasaje de los valores de ciudadanía y solidaridad social a los de competencia y eficiencia deja un vacío, pues mientras los dos primeros habilitan el desarrollo de sentido de pertenencia, los segundos lo erosionan.

En segundo término, al desplazamiento del Estado en tanto organizador central del orden societal se le agrega la crisis del mundo del trabajo y de la sociedad salarial, lo cual cuestiona, a su vez, la estructura de control y regulación social vigente hasta el momento. En las reformas educativas se expresa la necesidad de recomponer los mecanismos de control y regulación tanto a nivel societal como sectorial. En el nuevo escenario, los valores del mercado (competitividad, productividad y eficiencia) establecen la medida de todas las relaciones sociales, incluso aquellas que articulan la propuesta educativa. Las reformas, con el fin de ampliar los márgenes de gobernabilidad, también atienden la renovación de los dispositivos de control sectorial. El nuevo paradigma de gestión supone una ruptura respecto del modelo weberiano. Sus elementos constitutivos son: descentralización financiera y administrativa, autonomía de las instituciones escolares y responsabilización de las mismas por los resultados educativos. Estas medidas fortalecen al centro regulador (a través de los nuevos dispositivos de control) y a las instituciones educativas, que ganan en capacidad de decisión en términos del "cómo". El control, entonces, no se ejerce sobre las decisiones sino sobre los resultados que las mismas arrojan. La innovación queda a cargo de proyectos especiales y la desigualdad es abordada a través de políticas focalizadas. Esta reestructuración (especialmente la descentralización) "permite descargar al centro político de la cotidianeidad de la gestión y de las exigencias financieras, dispersar el conflicto por la distribución presupuestaria entre los diferentes niveles del Estado y abocar todos los esfuerzos nacionales a la producción de políticas destinadas a orientar el conjunto del Sistema Educativo" (Tiramonti 2001:40).

El modelo establece una asociación positiva entre autonomía, calidad y equidad. El sentido de ese vínculo se sostiene únicamente bajo el supuesto de que todas las escuelas presentan los mismos estándares institucionales y sociales, que es desmentido por la realidad.

En cuanto a la inserción social, nuestra autora recuerda que tradicionalmente existió una asociación positiva (aunque no perfecta) entre inclusión en el sistema educativo e incorporación al mundo del trabajo. Educación y trabajo han constituido, por tanto, dos mecanismos diferentes y complementarios de integración social. El "nuevo ciclo histórico" iniciado en las postrimerías del siglo XX presenta, como marca distintiva, el desarrollo de procesos de inclusión política (en el sentido poliárquico) pero de exclusión y "expulsión" social. En este nuevo escenario (y por la tensión generada entre ambas tendencias) se genera una fortísima demanda de "refuerzo de la socialización integradora" sobre todo en lo que respecta, precisamente, a los "expulsados" del mercado (o "sectores marginales"). No sólo se trata del desarrollo del proceso socializatorio en pos de "construir la representación del orden imperante y de producir un discurso que transmita los códigos dominantes, de modo de renovar el núcleo básico de los acuerdos societales" (Tiramonti 2001: 44) sino que también se espera que la escuela brinde asistencia material y social, y continentación afectiva.

2.2. Categorización de las políticas implementadas.

Según la citada Gajardo (1999: 13), las reformas llevadas adelante en América Latina pueden organizarse en cuatro grandes áreas, que se corresponden con un número mayor de estrategias y programas. Las áreas identificadas por esta autora son:

a) *Gestión*. Comprende las estrategias de descentralización administrativa y pedagógica; fortalecimiento de capacidades; autonomía escolar y participación local; mejora de los sistemas de información y gestión; evaluación, medición y accountability; participación de padres, gobiernos y comunidades locales.
b) *Equidad y calidad*. Incluye programas de focalización y discriminación positiva; reformas curriculares; provisión de textos y materiales; extensión de jornadas y horas de clase; innovación pedagógica; fortalecimiento institucional.
c) *Perfeccionamiento docente*. Comprende su desarrollo profesional, remuneraciones por desempeño y políticas de incentivos.

d) *Financiamiento*. Se incluyen en esta área subsidios a la demanda; financiamiento compartido; movilización de recursos del sector privado; redistribución y exoneración de impuestos por aportes a la educación; racionalización del gasto.

En términos generales, puede asumirse que el repertorio de medidas identificado por Gajardo fue el efectivamente promovido por la mayor parte de las reformas de cuño ortodoxo. Más allá de las discusiones sobre su mérito e impacto educativo en términos de calidad y equidad –que desarrollaremos en la sección VI de este trabajo-, ese conjunto de instrumentos vinculados a la descentralización curricular y de gestión, la constitución de sistemas de evaluación y la responsabilidad pública de las escuelas, la focalización de ciertas políticas, las modificaciones a la profesión docente y los nuevos mecanismos de financiamiento constituyen una parte central del nuevo andamiaje institucional construido para la educación en América Latina.

No obstante, es necesario cuestionar desde ya algunos de los asertos de la autora, de manera de definir mejor nuestras categorías y sustentar adecuadamente los desarrollos nacionales y el análisis comparativo que se realizará a posteriori.

En primer término, no es correcta la afirmación de Gajardo en cuanto a que las reformas surgieron de un consenso al interior de las naciones sobre el rumbo de las políticas educativas, que se conjugó con otro consenso, esta vez externo, sobre ese norte deseable. En realidad, las políticas de los años noventa se impulsaron en cada país con apoyos políticos y sociales plurales, pero en todos los casos supusieron pugnas entre actores, intereses y visiones divergentes, como se verá al analizar en la sección IV los procesos de su formulación e implementación en Argentina, Chile y Uruguay. Negar este conflicto supone rechazar el carácter eminentemente político de las reestructuras verificadas o intentadas, tras un velo de supuesta racionalidad exclusivamente científico - técnica, que conduciría a soluciones únicas e indisputadas. Esta hipótesis es improbable, y claramente no se sustenta en nuestros casos de estudio. Por su parte, el supuesto consenso externo derivado de los organismos multinacionales vinculados a la educación –con protagonismo de las instituciones financieras- se trata más bien de un intento de direccionamiento de los fines, instituciones y modalidades de gobierno de los sistemas educativos nacionales, con el objetivo de alinearlos a reestructuras estatales y cambios en las prácticas de gestión pública de alcances más generales (véase sección I). Más allá de sus discursos teóricos y formulaciones técnicas, este pretendido consenso tampoco

expone rutas indiscutibles para el mejoramiento de la educación en los países subdesarrollados, sino una perspectiva marcadamente ideológica que encuentra sus adhesiones en los escenarios relativamente cerrados en los que la comunidad formada por estas organizaciones se desenvuelve. En síntesis, y según nuestro entender, la hegemonía política que ostentaron en un momento histórico dado ciertos actores nacionales se retroalimentó con las ideas y los recursos económicos y técnicos suministrados por las instituciones financieras internacionales, para prohijar determinado tipo de reforma educativa. Los distintos niveles de ortodoxia en su implementación difirió de país en país, según las ecuaciones políticas e institucionales de cada nación.

Segundo, en el desarrollo de Gajardo hay cierta inflación en la descripción y extensión efectiva de varios de los lineamientos políticos identificados. Con resultar cierto que, en términos generales, las reformas se orientaron según lo descrito, algunas tendencias como la autonomía escolar o la recomposición de las modalidades de financiamiento tuvieron una extensión bastante modesta, registrándose más bien algunas experiencias locales de descentralización radical y un solo caso nacional que expone cabalmente el modelo de la ortodoxia (claramente, Chile). En su análisis –replicado por muchos otros, por lo general acríticamente- suelen citarse prácticas acotadas de un país u otro, o de unidades regionales, como pretendida demostración de la consagración del nuevo modelo. Consideramos, en cambio, que es necesario un enfoque más cuidadoso, país por país, para determinar los grados de recepción de las nuevas orientaciones y prácticas, para recién intentar la generalización a posteriori, sobre bases más firmes.

Por último, debe repararse en la definición de las áreas de reforma que Gajardo propone (gestión, equidad y calidad, perfeccionamiento docente, financiamiento) para elucidar si constituyen la mejor caracterización y agrupación de las medidas implementadas.

En la nueva ortodoxia, las prácticas de gestión propuestas tienen un claro direccionamiento. De nuevo, no se trata de “mejoras objetivas”, atadas a expedientes técnicos, sino a una reconversión de las modalidades de gobierno del sistema educativo que responde al paradigma empresarial exportado a la administración pública (incluyendo competencia entre unidades, evaluación de resultados ligada a premios y castigos, desagregación en unidades pequeñas y autónomas, etc.). Se trata, pues, de un conjunto de cambios en la administración de la educación que apuesta a la mercantilización de la gestión.

Algo similar puede sostenerse sobre el financiamiento. Las reformas procesadas se asocian a una reestructuración particular de los mecanismos de asignación de recursos, que se traducen en el retiro parcial y progresivo del Estado y en un protagonismo creciente de los actores privados (empresas, familias, etc.). En el esquema tradicional, era la comunidad, a través del pago de impuestos, la que financiaba un sistema público uniforme para todos los ciudadanos. En el paradigma emergente la lógica es particularista: los individuos toman a su cargo una parte más importante de las subvenciones a escuelas de su elección particular, que se complementa con la alocación de recursos públicos que siguen a esa decisión individual.

En otro nivel de análisis, la categoría "perfeccionamiento docente" que propone Gajardo no es del mismo rango conceptual que el resto. Desde nuestra perspectiva, y más allá de su importancia, no puede situarse a esta actividad como núcleo organizador de las reformas, sino más bien como un conjunto de medidas tendientes, junto a otras, a mejorar la calidad y equidad educativas. Asimismo, es conveniente extender el concepto para incluir también al estatus docente, ya que múltiples iniciativas se relacionaron con condiciones laborales, remuneración y otros tópicos vinculados a la actividad de los maestros y profesores.

Por último, el principio rector de la calidad y equidad educativa es más ambivalente que los anteriores en términos finalistas, por lo cual se puede aceptar su formulación minimalista, sin aditamentos conceptuales. Dentro de este rótulo se incluyen algunos elementos que comparten la lógica de mercado (currícula básica y descentralización curricular, en ocasiones reformas curriculares, cuando apuntan a destrezas laborales), otros se orientan más bien hacia las políticas sociales (especialmente la focalización), en tanto otras directivas tienen un carácter en principio neutro (mejora de infraestructura y suministro de materiales).

De los aportes y reformulaciones críticas antedichos surge la siguiente formulación alternativa de un esquema de clasificación de las políticas educativas de la década pasada en América Latina.

Cuadro 1
Matriz de políticas de reformas educativas en América Latina en la década de 1990

Principios rectores	Catálogo de políticas "ortodoxas"
Mercantilización de la gestión	* Descentralización administrativa y territorial * Autogestión docente * Participación local (comunidad: padres, empresas) * Sistemas Nacionales de Información y Evaluación * Responsabilización de las escuelas por sus resultados * Incentivos a la competencia entre escuelas y entre docentes
Calidad y Equidad	* Rediseño de estructura curricular * Definición centralizada de la currícula básica * Descentralización curricular * Extensión de escolaridad obligatoria, jornadas y calendarios lectivos * Programas de focalización * Programas de innovación pedagógica * Modificación de la formación y estatus docente * Mejora de infraestructura y suministro materiales didácticos
Recomposición de roles público y privado en el financiamiento	* Incremento y redistribución del gasto hacia la educación básica * Financiamiento mixto * Subsidio a la demanda * Movilización de recursos del sector privado (empresas)

Este fue, pues, el contexto en el plano de los paradigmas de políticas educativas, y de las variables de influencia externa, en que se desarrollaron las reformas de la década pasada en nuestra región. Los caracteres dominantes de esos marcos de referencia fueron reproducidos, amplificados o mitigados por los factores políticos domésticos para configurar los sesgos particulares de las transformaciones en cada uno de los países, incluyendo a aquellos tres sobre los que recae nuestra indagación. Describiremos desde una perspectiva teórica a dichos factores en la sección siguiente, para luego analizar los procesos particulares de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay en la Sección IV.

Sección III

LOS FACTORES DETERMINANTES DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS

Para avocarnos a la tarea de desentrañar la racionalidad política de las reformas educativas de la década de 1990 en nuestros casos de estudio, es necesario remitirnos previamente a la identificación de las explicaciones más generales sobre los factores explicativos de la orientación de las políticas públicas.[1]

Desde la teoría política se han elaborado diversos paradigmas para justificar por qué razón, en un momento histórico determinado, un gobierno opta por una línea de política en detrimento de otras posibles. Entre ellos seleccionaremos cinco, que expondremos en los capítulos siguientes, y luego orientarán la descripción de los procesos de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay que ofreceremos en la Sección IV.

[1] Proponemos que determinadas variables pueden "determinar" o "explicar" las políticas públicas en una acepción "blanda" de estos conceptos; esto es, las entendemos como factores que ambientan marcos interpretativos válidos y argumentos sustentables sobre los derroteros de la acción política.

CAPÍTULO I
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO RESULTANTES DEL JUEGO DEL PODER

1. Una concepción maquiavélica del ejercicio del poder político.

En una primera aproximación de carácter intuitivo, "las políticas" como manifestación del accionar de los gobiernos son producto de "la política", esto es, del intercambio bajo las modalidades de cooperación o conflicto entre distintos actores relevantes de la escena pública.[2] Sin embargo, no existe acuerdo sobre la esencia constitutiva de estos procesos políticos: en tanto para algunos deben ser orientados por conductas y métodos racionales de naturaleza científica que orienten la búsqueda de las mejores soluciones posibles, para otros son necesariamente tributarios de pugnas entre intereses, de luchas por posiciones en las que se ponen en juego los recursos de poder de cada uno, entre ellos el conocimiento especializado. La discusión tiene ricos antecedentes en la teoría política: Platón, Rousseau y el propio Marx han sido ubicados en la escuela "científica", en tanto pensadores como Maquiavelo y liberales como Stuart Mill se encuentran entre quienes justifican el accionar del estado como emergente directo de los factores de poder (Lindblom 1991:50-51).

En la teoría política moderna, la corriente pluralista norteamericana es la mejor expresión de esta "política del poder". En una sociedad que se visualiza como fragmentada en torno a innumerables valores e intereses de individuos y grupos, las arenas y recursos de debate son mucho más que requisitos procedimentales. Para los pluralistas, se tratan de resortes efectivos para la democratización del proceso político:

> *"A medida que el sistema se hace más competitivo o más representativo los políticos buscan el apoyo de los grupos que van ganando el acceso a la vida política, y responden de maneras muy diversas a las nuevas oportunidades de participación y de debate público (...) En todos los países, cuantas mayores oportunidades haya para expresar, organizar y representar*

[2] Ambos conceptos son recogidos, en la literatura anglosajona, por los términos "policies" y "politics", respectivamente.

las preferencias políticas, mayor será el número y variedad de preferencias e intereses políticos con probabilidades de estar presente en la vida política (Dahl 1989:31 y 33).

En esta exposición seguiremos principalmente los desarrollos de Charles Lindblom, que es quien mejor representa la concepción pluralista en el ámbito de las políticas públicas. Sin perjuicio de ello, incorporaremos también aportes de otras vertientes y autores que, sin compartir necesariamente todos sus presupuestos teóricos, están sin embargo emparentados con su visión sobre las lógicas interesadas y competitivas de la producción política.[3]

Lindblom explica el proceso de toma de decisiones de las políticas destacando su complejidad y señalando los diferentes participantes que pueden intervenir en su tramitación. Los pluralistas sostienen que las políticas surgen de un continuo e intrincado proceso de elaboración, ya que los recursos de poder se encuentran distribuidos ampliamente en la sociedad y por ende, las decisiones de políticas públicas son resultado de la intervención e interacción de múltiples actores que sostienen posiciones diversas, no resolubles por expedientes técnico – racionales. La decisión no deriva de una ponderación exhaustiva de los méritos e inconvenientes de cada línea de acción factible, como pretenden las visiones racionalistas, sino que es la resultancia de las disputas de sujetos y grupos sociales por satisfacer sus intereses. Si por razones ideológicas o de intereses el acuerdo sobre los fines es imposible, la prueba sobre la oportunidad de un curso determinado de acción política deberá estar dada por el acuerdo sobre la medida política misma, que no requiere consenso sobre valores (Lindblom 1992:212).

Por ello, para comprender los procesos políticos es imperioso prestar atención a la actuación de diferentes actores con intereses, perspectivas, recursos y racionalidades distintas, que por medio de la interacción entran en un juego político que producirá resultados determinados. Las interacciones políticas abren un "juego de poder" a través del cual los actores se controlan recíprocamente entre sí, en el marco de ciertas reglas que especifican quiénes son elegibles para ocupar cargos de decisión, y los mecanismos mediante los cuales son seleccionados.

Será necesario, entonces, identificar los protagonistas y las diversas fases del proceso de elaboración de las políticas en que intervienen, su grado de influencia en las decisiones, su participación en la implementación y evaluación de las polí-

[3] Especialmente, la escuela de la elección racional y su derivada, la elección pública.

ticas y las alianzas u oposiciones que se establezcan entre ellos para dirimir conflictos en este escenario de equilibrios inestables. Desarrollamos estos aspectos en los numerales siguientes.

2. Los participantes del juego del poder.

2.1. Una competencia entre múltiples jugadores.

En el proceso de elaboración de las políticas públicas intervienen múltiples sujetos: ciudadanos, líderes de grupos de interés, legisladores, miembros de partidos políticos, jueces, funcionarios burocráticos, técnicos y empresarios, entre otros. Pero en este juego algunos actores tienen más relevancia que otros. En principio, los que poseen mayores recursos para participar son los decisores formales de las políticas públicas: integrantes del Poder Ejecutivo, titulares de altos cargos de la administración pública, legisladores, funcionarios superiores del Poder Judicial. En algunos sistemas, las autoridades de los partidos políticos cuentan también con resortes de influencia formal, por ejemplo para la designación de autoridades parlamentarias. Por un lado, estas autoridades cuentan con recursos de poder confiados por la Constitución, por ejemplo sobre el gasto público, la defensa nacional y las relaciones exteriores. Pero además, dado el esquema plural en que se asienta el poder, se requiere del liderazgo del Presidente o del Congreso para controlar los conflictos entre el gran número de intereses que presionan para satisfacer sus demandas, reestructurando las controversias políticas e identificando intereses comunes a los distintos grupos para conducir positivamente al Estado (Lindblom 1991:79).

La corriente teórica de la elección racional ha abordado específicamente la función de los partidos y de los funcionarios electos en las construcciones de políticas. Comparte con el pluralismo la concepción utilitaria de la acción política, pero va aún más allá en sus asertos, negando toda posibilidad de actuación con arreglo a valores o a patrones técnicos – racionales. En palabras de Downs (1992:96),

> *"En una democracia los partidos políticos formulan su política estrictamente como medio para obtener votos. No pretender conseguir sus cargos para realizar determinadas políticas preconcebidas o de servir a los intereses de cualquier grupo particular, sino que ejecutan políticas y sirven a grupos de intereses para conservar sus puestos. Por lo tanto, su función social (que consiste en elaborar y realizar políticas mientras se encuentran en el poder) es un subproducto de sus motivaciones privadas (que buscan obtener la renta, el poder y el prestigio que supone gobernar)".*

2.2. Las funciones de los grupos de interés.

En segundo término, los grupos de interés desempeñan también roles principales en estos procesos. Estos grupos cumplen múltiples funciones: defienden los intereses de sus afiliados, ejercen la persuasión resaltando aquellos aspectos de las políticas que serían perjudiciales no sólo para sus integrantes, sino también para algunos decisores o para toda la ciudadanía, e influyen a través de la promesa del voto y de la financiación de campañas electorales, entre otras.

Los líderes de grupos de interés ejercen un control especialmente importante sobre el proceso de formulación de las políticas, que en ciertos casos les puede permitir actuar como decisores materiales.

> *"Si, por ejemplo, un funcionario público autorizado para legislar sobre las políticas de precios no se arriesgara a hacerlo sin consultar con las principales empresas o con los líderes sindicales y lograra un acuerdo, éstos estarían actuando como decisores de las políticas públicas en este tema"* (Lindblom 1991:58).

Como puede advertirse, la distinción entre "decisor" e "influyente" es muy lábil para nuestro autor, lo que puede atribuirse a su concepción liberal del Estado y, por extensión, del gobierno. En puridad, el gobierno como centro productor y regimentador del poder político aparece difuminado en estas lecturas, en aras de un mayor protagonismo de los actores de la sociedad.

2.3. Anatomía de una competencia imperfecta.

Sin embargo, no todos los grupos tienen las mismas posibilidades para participar en la elaboración de las políticas públicas.

> *"Aunque el voto se reparte de una manera más o menos equitativa, todos los otros instrumentos de control disponibles para los grupos de interés- la capacidad analítica, el dinero y la capacidad organizativa- están distribuidas de manera muy desigual"* (Lindblom 1991:117).

Desde otros cauces teóricos se ha hecho énfasis en esta arquitectura asimétrica de la participación. Es así que Olson (1992:206 y 219) ha fundamentado que los grupos que tienen acceso a "incentivos selectivos" –esto es, premios o castigos que se aplican diferencialmente a los individuos según contribuyan o no a procurar el bien del conjunto– actuarán con mayor frecuencia de manera asociada para

obtener bienes colectivos, con respecto a aquellos otros grupos que carecen de esos incentivos. Por ello son mucho menos visibles y poderosas las asociaciones de consumidores o contribuyentes, que las agremiaciones de empresas o de profesionales.

Sugestivamente este reconocimiento de Lindblom a los límites del pluralismo es compartido, aunque desde una postura crítica, por varios autores neomarxistas situados en el otro extremo del arco teórico:

> *"...los hombres de empresa y sus representantes comúnmente mantienen una relación con los ministros, los empleados públicos y otros miembros de la elite estatal muy diferente de la de los trabajadores y sus representantes. Dadas las influencias que afectan a los tenedores de cargos políticos y a los administradores (...) los grupos de presión de los círculos de negocios pueden confiar en que sus opiniones y demandas recibirán una inicial comprensión, simpatía o por lo menos respeto de índole totalmente diferente a la concedida a sus equivalentes de las clases obreras (...) los gobiernos y funcionarios públicos suelen considerar que, al respaldar a los primeros, están con toda conciencia velando por el "interés nacional"; e igualmente propenden a no considerar que así sea, o que sea menos evidente, en relación con las demandas obreras"* (Milliband 1988:156).

Además de dicha asimetría, el accionar de los grupos de interés implica otros riesgos para un funcionamiento adecuado del sistema político. Aunque el pensamiento pluralista liberal reniega de la existencia de un "interés común", reconoce que la exacerbación de los intereses particulares puede resultar lesiva para tratar problemas complejos de cuya solución depende el bienestar de todos. En la misma dirección, la constitución de grupos de interés como verdaderos actores con poder de veto sobre las decisiones de gobierno puede impedir la promoción de políticas necesarias para la comunidad (Lindblom 1991:117-120).

3. La implementación de las políticas y la burocracia.

Como consecuencia de sus limitaciones analíticas, los decisores no pueden formular comprehensivamente las políticas, al ser imposible prever todos los casos y elementos que pueden surgir a la hora de ponerlas en práctica. Por ello, es fundamental prestar especial atención a las interacciones que se materialicen en la etapa de implementación, que pueden suponer, en los hechos, la modificación de lo resuelto previamente.

En la etapa de implementación la complejidad aumenta, son muchas personas las involucradas, y en ciertos casos puede suceder que por existir varias agencias de implementación se superpongan sus responsabilidades. El diseño original de las políticas puede verse afectado por la escasez de recursos humanos o financieros, y por la falta de adecuación de las políticas a ciertos contextos con necesidades específicas no previstas.

Los funcionarios encargados de aplicar la política tienen una importante responsabilidad y determinan en gran medida su verdadera vigencia y alcances. Esto está relacionado con los contextos en los que operan, que incentivan su participación en la elaboración de las políticas. Entre otras causas, operan en este sentido la indefinición o contradicciones en las directivas recibidas, que deja en manos de los funcionarios la determinación del criterio a utilizar; la inadecuación de los incentivos administrativos para asegurar la obediencia jerárquica; o simplemente el ensayo de soluciones ante el desconocimiento de la actuación requerida frente a un problema concreto.

Además, este estadio del proceso de elaboración de las políticas no es exclusivamente técnico - administrativo, sino por el contrario, esencialmente político. Los funcionarios burocráticos, quienes quedan encargados de implementar las políticas, interactúan con otros actores que ejercen también en esta instancia distintos mecanismos de control. La presión resultante es otro de los factores que puede llevar a que las políticas sean reformuladas, y la implementación sea, en definitiva, parte sustantiva del proceso de elaboración.

> *"Aunque el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial establecen algunas de las más importantes políticas, la burocracia establece la mayoría de ellas, incluyendo las de mayor importancia. Las políticas emergen específicamente de las interacciones mutuas de la política burocrática..."* (Lindblom 1991:88).

La escuela de la elección pública va todavía más lejos en el reconocimiento de la influencia de los intereses de los altos funcionarios en el direccionamiento de las políticas. Para Niskanen (1980), el burócrata no está motivado por el interés general o el interés del Estado. Al igual que otros actores, los burócratas maximizan su utilidad personal; y en su caso, ello requiere de la maximización del presupuesto a su disposición. Para ello juegan razones de racionalidad y de supervivencia en el cargo. En primer término, prácticamente todas las variables que pueden constituir motivaciones del burócrata (salario, ventajas asociadas al puesto, reputación pública, poder, etc.) guardan una relación positiva con el

incremento de los recursos disponibles. Pero a su vez requiere de más presupuesto para satisfacer las demandas que recibe, tanto de funcionarios subordinados (salario, estabilidad laboral, etc.) como de los propios gobernantes electos, que desean demostrar públicamente la productividad de la agencia. En consecuencia, su participación en el proceso de elaboración de las políticas estará guiado por su interés particular, lo que explicaría la tendencia histórica a la expansión del gasto público.

Capítulo II.
LAS EXPLICACIONES NEODEPENDENTISTAS DE LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN POLÍTICA

En las décadas de 1960 y 1970 se desarrolló en los países subdesarrollados y especialmente en América Latina una extensa y rica producción de ensayos e investigaciones sociales que coincidían en atribuir a las relaciones económicas asimétricas constituidas entre los países del hemisferio norte, por una parte, y del hemisferio sur, por otra, las razones del empobrecimiento de éstos. Tributarias de la teoría marxista - con mayor o menor grado de ortodoxia -, estas concepciones reparaban en una especialización productiva y comercial impuesta por los países más ricos, que asignaban a los estados tercermundistas el rol de productores de bienes primarios, de escaso valor agregado y precios relativos de intercambio a la baja. Con variantes según la escuela y el autor – Raúl Prebisch desde la CEPAL, Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto o André Günder Frank, por citar sólo a algunos-, se coincidía en que este sistema mundial articulado en torno a la dicotomía centro – periferia, en el cual desarrollo y subdesarrollo eran aspectos diferentes de un mismo proceso universal, resignaba a los países subordinados a la dependencia política y económica.

La "teoría de la dependencia" fue objeto de diversas críticas, por la generalidad de sus planteos, la subestimación de las diferencias nacionales y factores domésticos, y posteriormente, por su ineptitud para explicar la evolución de los llamados "nuevos países industrializados" de Asia oriental. No obstante, décadas más tarde los nuevos tratamientos de las relaciones internacionales de poder, con el advenimiento de la sociedad globalizada como elemento sobredeterminante, han dado lugar a una nueva generación de estudios que retoman, bajo nuevos supuestos, la hipótesis de que las decisiones fundamentales de los gobiernos de los países subdesarrollados están condicionadas por intereses, actores y estructuras externos o supranacionales. Estas miradas, que por lo expuesto agrupamos bajo el rótulo de "neodependentismo", se proponen entonces como explicaciones sobre la orientación normativa y contenido de las distintas políticas públicas nacionales. En los numerales siguientes pasaremos revista a sus asunciones más generales y a sus formulaciones específicas acerca de los sujetos principales y modalidades de influencia sobre las decisiones gubernamentales.

1. El poder estatal en un mundo globalizado.

Desde una perspectiva económica, se ha entendido por globalización la **"***integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los flujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras"* (Stiglitz 2002:37).

Resulta evidente, empero, que más allá de su génesis la globalización tiene efectos que exceden largamente la esfera económica. Las determinantes globales operan profundamente sobre los sistemas de provisión de bienes sociales de los estados nacionales, sobre las identidades culturales, los valores ligados al desarrollo nacional y las formas de gobierno. La amplitud y profundidad de este proceso de transformación lo hace irreversible y lo dota de proyección a largo plazo. El nuevo orden mundial de él derivado es propuesto por sus partidarios como valorativamente neutro, y supuestamente guiado por objetivos tales como la procura de eficiencia, orden, democracia e igualdad de oportunidades. Así definidas sus metas, los países que deseen alcanzarlas simplemente deben hacer las reformas necesarias para ajustarse a un modelo predefinido, único y universal (Morales-Gómez y Torres 1999:3).

El reverso de la constitución y ampliación de esta constelación de poder trasnacional está dado por el nuevo estatus de los estados nacionales. Naturalmente, el desplazamiento de las fronteras entre lo internacional y lo doméstico cuestiona los roles, funciones y legitimidad de los estados nacionales. En puridad, este fenómeno alude a dos aspectos controversiales que pueden diferenciarse. El primero versa sobre la existencia de algún o algunos estados nacionales que asumirían el control del nuevo orden mundial, discusión en cierta medida tributaria de las distintas visiones sobre la globalización que refiriéramos en el numeral anterior. El segundo aspecto es la dilucidación de los márgenes de soberanía que retienen los estados dependientes en el mundo globalizado.

Sobre lo primero, si bien pocos autores desmienten que la globalización es un reflejo de las relaciones de poder entre países ricos y pobres, existen algunos que sostienen su diferencia esencial con los esquemas imperiales del pasado. A finales del siglo XX, tras la caída del bloque socialista y el advenimiento de la revolución informática, la ecología mundial transitó desde las tradicionales relaciones centro-periferia a otras realmente trasnacionales, que por tanto no pueden explicarse por el protagonismo de ningún estado particular, por poderoso que este sea (Morales-Gómez y Torres 1999:2). Otros, en cambio, argumentan que

los avances en la globalización de la economía capitalista han sido en gran parte consecuencia de políticas estatales que respondían a los intereses de las coaliciones dominantes de los países centrales, hegemonizadas por el capital financiero. Desde esta perspectiva, la supuesta desaparición de los estados nacionales no es real: el supuesto carácter "transnacional" de las megacorporaciones, los únicos actores que podrían desafiar el poder de los estados centrales, se desmiente al repararse en que sus directores son en su enorme mayoría norteamericanos o europeos, y en la forma en que sus respectivos gobiernos abogan por sus intereses frente a sus pares (Borón 1999).

En cuanto a la capacidad de los estados dependientes para conservar segmentos significativos de su soberanía y por tanto formular con autonomía sus políticas públicas, autores como Hardt y Negri (2002:272-273, 296) son marcadamente pesimistas. Les resulta evidente la pérdida de efectividad de la soberanía nacional y de autonomía de lo político: las decisiones públicas están determinadas por factores económicos tales como los equilibrios de los balances comerciales y la especulación sobre el valor de las monedas, que escapan al control político. "El gobierno y la política llegan a estar completamente integrados en el sistema de dominio transnacional", sostienen. El Estado Nación está en un proceso de decadencia estructural e irreversible, en tanto estructura jurídico – económica. En su lugar, la globalización de la producción y la circulación de bienes y servicios, sostenida por el nuevo andamiaje jurídico supranacional (OMC, GATT, BM, FMI), regulan y determinan las políticas de los gobiernos.

Algo más matizada es la versión de los autores "globalistas", si bien sustancialmente coinciden en la afectación de los reductos soberanos. Los Estados reducen su poder porque la expansión de las fuerzas transnacionales (especialmente la mayor movilidad del capital) disminuye el control que gobiernos pueden ejercer, transformando el equilibrio de poder entre mercados y Estados, y generando una poderosa presión para que éstos adopten políticas favorables a los mercados. La concepción tradicional del Estado supone su homogeneidad relativa, pero en los hechos se ha convertido en un campo de batalla fragmentado de ejecución de políticas, penetrado tanto por redes transnacionales como por instituciones y fuerzas nacionales. Las decisiones en una parte del mundo tienden a ramificarse globalmente, los focos de acción y tomas de decisiones políticas pueden quedar enlazados, mediante rápidas comunicaciones, en complejas redes de interacción política. Así, se desafía la soberanía estatal, pero también su legitimidad, por cuanto los gobiernos no pueden llevar a cabo sus agendas, ni suministrar bienes y servicios fundamentales a sus ciudadanos, sin recurrir a otras instituciones políticas y económicas que están por encima y

más allá del Estado, especialmente formas multilaterales de colaboración (Held y Mc. Grew 2003:28-29 y 35).

2. El rol de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs.).

2.1. Factores estructurales y actores determinantes de la globalización.

Es necesario, a esta altura de nuestros desarrollos, reparar más detenidamente en la anatomía de las estructuras supranacionales que detentan un rol hegemónico en el nuevo orden mundial. Siguiendo a Stiglitz (2002), pueden identificarse tres instituciones que gobiernan la globalización: la Organización Mundial del Comercio (OMC), denominada GATT antes del año 1995; el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. A partir de la década de 1980, se produce un quiebre en los supuestos fundacionales del FMI, originariamente sustentados en las ideas del keynesianismo. Se asumió desde entonces la supremacía del mercado como agente de asignación de recursos, y el Estado dejó de ser la solución para constituirse en el problema. Como consecuencia de esa desconfianza hacia el sector público, se le confía al organismo una nueva misión: la supervisión macroeconómica de los gobiernos nacionales, con énfasis en rubros tales como el déficit público, la inflación, la deuda externa y la política monetaria. Consistentemente, al Banco Mundial se le encarga el otorgamiento de préstamos para ajustes estructurales (orientación del gasto público, regulación de las instituciones financieras, flexibilización del mercado laboral, mayor apertura en las políticas comerciales). A su vez, se modifica la correlación interna de poder: el Fondo Monetario asume un rol imperialista dentro de las IFIs., al detentar el control sobre el Banco Mundial. Como los aspectos estructurales confiados a este impactan en la marcha de la economía, sus préstamos se supeditan a la existencia de acuerdos entre el FMI y los gobiernos nacionales.

Ahora bien, ¿quiénes gobiernan a esas instituciones gobernantes? La arquitectura jurídica establecida remite directamente al denominado "Grupo de los 7", los países de mayor desarrollo económico. Por estatutos o por prácticas sistemáticamente respetadas, la Presidencia del FMI le corresponde a un delegado europeo, en tanto la del Banco Mundial se asigna a un estadounidense. En el FMI, sólo EEUU tiene derecho a veto. Por lo demás, los principales dirigentes provienen de la comunidad financiera, hecho que condiciona las políticas de estos organismos a su particular visión de la economía y a su entramado de intereses. Al decir de Stiglitz, nos encontramos en una situación de "Tributación sin representación" y de "Gobierno Global sin Estado Global", en la cual

"... un puñado de instituciones –el Banco Mundial, el FMI, la OMC- y unos pocos participantes – los ministros de Finanzas, Economía y Comercio, estrechamente vinculados a algunos intereses financieros y comerciales- controlan el escenario, pero muchos de los afectados por sus decisiones no tienen casi voz" (2002:51).

La visión de Hardt y Negri (2002:274 y 275) sobre la estructura del poder internacional es compatible con la recién descripta, aunque en su análisis se incorporan otros estadios de menor poderío relativo. Estos autores describen al poder global como una pirámide en la que se reconocen tres tercios: en el pináculo se ubica Estados Unidos, dotado de la hegemonía de la fuerza militar, y algo más abajo, un grupo selecto de estados nación: el G7, el Club de París, el Club de Londres, los socios de Davos. El segundo tercio representa a las redes de flujo de capital y de tecnología constituidas por las grandes empresas capitalistas transnacionales, que operan bajo la garantía de los estados del primer tercio, como así también el resto de los estados nacionales. En el contexto de la globalización, los estados menos poderosos cumplen varias funciones: mediación política respecto de las potencias hegemónicas, negociación con las grandes empresas y redistribución del ingreso dentro de su territorio; captación y distribución de los flujos internacionales y disciplinamiento de sus poblaciones, en la medida en que les es posible. En la base, último tercio, se ubican múltiples grupos que representan intereses populares, en algunos casos estados nación menores (numéricamente importantes en la ONU) y organizaciones internacionales de la sociedad civil.

2.2. Modalidades de incidencia de las IFIs. en las políticas nacionales.

La proposición de que las determinantes de las políticas públicas nacionales son en última instancia externas requiere de una mediación conceptual, que explicite de qué manera los factores de poder supranacionales condicionan las instancias de toma de decisión domésticas. Los distintos análisis enfatizan los mecanismos directos de imposición, vinculando la concesión de préstamos a la adopción de orientaciones determinadas por los organismos de financiamiento, u otras formas más sutiles relacionadas con la exportación de modelos, paradigmas y saberes técnicos.

Una de estas aproximaciones es la de Stallings (1992), que en un estudio comparativo sobre los cambios en las políticas de trece países en desarrollo sobre endeudamiento externo, estabilización económica y ajuste estructural pudo identificar tres factores de determinación externa:

a) el peso de los mercados internacionales, de cuyas fluctuaciones y tendencias depende el financiamiento disponible para los países subdesarrollados;
b) la identificación de intereses y cultural entre actores y grupos de interés locales (empresarios, altos burócratas, sectores medios) y actores internacionales, al punto de conformar verdaderas redes de participación en las políticas nacionales; y
c) el uso directo del poder (*leverage*) por parte de organismos como el Banco Mundial y el FMI, vinculando un sistema de recompensas y castigos a las políticas específicas que adoptaban los países.

Un mapeo parecido propone Filgueira (1997) en el plano más específico de las influencias sobre las políticas sociales implementadas en los países de América Latina, destacando:

a) el asesoramiento de equipos técnicos de las agencias internacionales, portadores no sólo de destrezas específicas sino también de preferencias valorativas sobre ciertas políticas públicas;
b) la participación de esas agencias en el financiamiento de proyectos conjuntos de reforma social; y
c) la concesión de préstamos condicionados al cumplimiento de ciertos objetivos macroeconómicos, o directamente supeditados a la reforma de ciertas políticas sociales.

En miradas alternativas –no necesariamente opuestas- se destaca la importancia de los circuitos de difusión de ideas sobre las políticas públicas. Estudiando las reformas privatizadoras de la seguridad social en cincuenta y nueve países, Brooks (2004) señala que a diferencia de las políticas de ajuste macroeconómico, la coerción directa de las IFIs. es menos relevante en las llamadas "reformas de segunda generación". En cambio, señala el rol fundamental que jugó el Banco Mundial como "maestro de normas" en la diseminación de sus propias teorías y modelos para el rediseño de los sistemas de pensiones, empleando estrategias tales como el patrocinio de conferencias y talleres de entrenamiento a lo largo y ancho del mundo y la formación de tecnócratas nacionales en programas conjuntos con la Universidad de Harvard. De esta manera, a finales de la década las traducciones de los documentos del Banco Mundial se habían convertido en manuales de política para los decisores y técnicos en todo el mundo subdesarrollado. La estrategia referida es calificada por Brooks como*"soft power"*, y se asienta en el atractivo de un paquete de ideas, la habilidad del organismo para fijar la agenda y su capacidad de configuración de las preferencias ajenas. Esta estrategia se retroalimenta

con las limitadas capacidades de los gobiernos de los países subdesarrollados para conocer, analizar y evaluar todas las opciones de políticas disponibles para una arena determinada. En ese marco, y de conformidad con el modelo de la racionalidad limitada, sólo se manejan un conjunto relativamente limitado de propuestas, en cuya selección influyen especialmente las experiencias positivas de los países "pares" en términos culturales, geopolíticos y económicos. Estos "casos virtuosos" son, a su vez, difundidos por los organismos supranacionales cuando se adecuan a sus ópticas y recomendaciones, favoreciendo así el proceso de transferencia de políticas de un país a otro.

3. Factores domésticos mediadores de las imposiciones externas.

Aún los autores que privilegian el estudio de las variables exógenas en la interpretación del rumbo de las políticas públicas admiten que el grado de la efectiva implantación nacional de los condicionantes externos –sean de naturaleza estructural o directamente emanados de las IFIs. - depende de una serie de elementos propios de cada sistema nacional. En diversas investigaciones se ha procurado rastrear cuáles son esos elementos de mediación doméstica, y de qué manera operan.

La primera observación sobre los grados de dependencia es relativamente obvia, y corresponde al poderío relativo del Estado de que se trate; los países subdesarrollados serán entonces "tomadores" de políticas en mayor medida que los más desarrollados. Como señalan Morales - Gómez y Torres (1999:4) la vulnerabilidad de los países subdesarrollados se ve magnificada por los legados de una trayectoria de previa dependencia, por su escasez de recursos económicos e insuficiente control sobre sus decisiones e instrumentos de políticas.

Existe asimismo un consenso bastante amplio sobre la menor autonomía decisoria de los países que transitan por coyunturas económicas apremiantes, y por ende requieren de asistencia financiera externa que llega asociada a condicionamientos. Pero se agrega que también inciden el balance de poder entre los partidarios y opositores de la política que pretende imponerse, y el diseño institucional en tanto distribución de competencias entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Se ha comprobado que cuanto mayor sea la deliberación pública de una decisión –tal el caso de las discusiones parlamentarias - es más probable que a lo largo del proceso político surjan actores con poder de veto sobre las imposiciones externas (Huber y Stephens 2000, Brooks 2004).

De manera más exhaustiva y según la ya citada Stallings (1992), deben considerarse cuatro categoría de factores que intervienen en la traslación de las fuerzas externas a la arena nacional. En primer término, variables asociadas a la coyuntura, entre las que destaca la magnitud de las restricciones económicas, que hacen a un estado más o menos dependiente; y el consenso político e ideológico interno que recoja la propuesta de reforma de un sector determinado. Asimismo, también varía el condicionamiento externo según la etapa del proceso de elaboración de las políticas que se considere: en tanto se ha relevado que en la formulación y en la evaluación de impactos es alta la influencia externa, en la instancia de implementación resulta menos efectiva. Tercero, aún dentro de la misma arena de políticas el condicionamiento exterior puede variar entre distintos *issues*, según las coaliciones de actores que puedan formarse para promover o impedir aspectos específicos de las reformas. Por último, es menester considerar la incidencia de ciertas características propias de los sistemas nacionales, como la ideología del gobierno, el tipo de régimen político, la configuración de los grupos de interés y las capacidades estatales.

CAPÍTULO III
EL ROL DEL CONOCIMIENTO EXPERTO EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. ¿El regreso de las ideas al primer plano?

En los últimos años se viene desarrollando vigorosamente una vertiente de la literatura académica que enfatiza la relevancia del papel de las ideas en el proceso de las políticas públicas. Dicho de otra manera, si se preocupa por conocer "las dinámicas institucionales de las ideas" también reconoce la "dinámica ideacional de las instituciones" (Camou 1997:60). La creciente complejización de los entornos societales, y la incertidumbre que ello implica, coloca al saber especializado en un lugar de privilegio; es así que en la segunda mitad del siglo pasado se produce un giro hacia el pragmatismo urgido por la necesidad de solucionar graves problemas. Correlativamente se asiste a la transición de la figura del "literato" a la del "experto", dotado de un dominio técnico asociado a un campo de saber y capaz de orientarlo a la solución de problemas, a partir del análisis y de la elaboración de políticas. Esta transformación ocurre en los países centrales en la segunda posguerra, y en buena parte de América Latina coincide con el auge del desarrollismo y de su discurso modernizador, y con la instalación de todo un diseño institucional correlativo.

El movimiento intelectual que repara en la influencia de las ideas y de los técnicos en el proceso de elaboración de las políticas públicas posee tres rasgos centrales: a) estudia las ideas en las políticas, y no las ideas políticas; b) enfatiza el rol de los marcos institucionales (dinámica institucional de las ideas - dinámica "ideacional" de las instituciones) y c) ubica a las ideas y a los saberes en un rol de mediación en el conflicto de intereses. Esa mediación se tramita por medio de verdaderos circuitos de experticia, que no funcionan como ejército de intelectuales orgánicos, en el sentido gramsciano, sino que por el contrario, estos técnicos y estas baterías de ideas "disciplinan" a los actores políticos. Su lugar, por tanto, es más complejo que el servicio a una causa políticamente direccionada. El saber genera un cierto poder que viene a moldear (a mediatizar) otros poderes, incluso aquellos a los cuales supuestamente sirve. Se ha señalado que el conocimiento experto juega un rol inequívoco en el "estrechamiento de la gama de los discur-

sos posibles". Por un lado es dable pensar que vuelve a los procesos e itinerarios políticos más razonables, en el sentido de una exigencia de erogación discursiva y argumentativa: hay que justificar técnicamente la viabilidad de un proyecto, la pertinencia de una decisión, etcétera. Pero, por otra parte, el nuevo escenario plantea dudas desde el punto de vista democrático y de las relaciones de poder: ¿cuál es el vínculo entre las preferencias ciudadanas y el conocimiento?, ¿cómo juega, en el escenario político, el saber?, ¿en qué entornos se socializan esos expertos?

2. Sobre el vínculo entre la academia, la investigación social y las políticas públicas.

Son cuestiones recurrentes en los análisis del conocimiento social aplicado las modalidades de su empleo, su distinta incidencia según la fase del ciclo de políticas asociado, los variados tipos de expertos intervinientes y sus estrategias de influencia sobre el poder político.

Stone (2001) advierte que las distintas fases del ciclo de la política pública habilitan disímiles maneras de intervención de la academia. En la configuración de la agenda los investigadores raramente ejercen un impacto decisivo a través de la fuerza inherente a su trabajo científico. Los sujetos y poderes que determinan qué es lo que importa en un contexto dado son extra-científicos. Por su parte, el momento de la toma de la decisión y la implementación de un programa son instancias políticas por excelencia. En contraste con las anteriores, el monitoreo (que acompaña la implementación) y la evaluación son etapas en que los investigadores pueden ejercer un rol significativo. La evaluación es una modalidad de la investigación social o económica, y es, entonces, el momento de las políticas públicas más propicias al discurso técnico.

Esta autora distingue varias clases de expertos: investigadores contratados o consultores, investigadores de planta de la administración pública, asesores ligados a líderes políticos, investigadores de la sociedad civil organizada e investigadores "desinteresados", alejados de los ámbitos de poder.

Pero la categoría de más predicamento en las políticas públicas latinoamericanas de las últimas décadas es la acuñada por Brunner y Sunkel (1993): los "analistas simbólicos". Se trata de investigadores sociales provenientes del mundo académico que en una coyuntura específica estarían en "...disposición de producir, transportar, usar y aplicar conocimientos para la identificación,

resolución y arbitraje de problemas; (y que tendrían) la habilidad de manipular conocimientos para el cumplimiento de esas funciones, sea por sí mismos o mediante la identificación de otros analistas, equipos o redes que pueden disponer de esos conocimientos" (:12).

A diferencia de los funcionarios de planta, los analistas simbólicos son concientes del potencial poder político de los conocimientos que poseen. En ese entendido, procuran incidir efectivamente en el curso de las políticas públicas construyendo una relación horizontal con los decisores, involucrándose en el proceso pero preservando su independencia intelectual y funcional de los actores políticos tradicionales (partidos políticos, jerarquías burocráticas, etc.). Constituyen, por tanto, un peculiar actor interno – externo a la dinámica política, que por un lado pueden incidir positivamente en la calidad de las políticas públicas pero, por otro, carecen de una legitimidad política y social propia.

Según la ya citada Stone los conductos de vinculación entre saber especializado y decisión política son variados, y presentan peculiaridades de destaque. En primer término, la *ruta legislativa,* radicada especialmente en las comisiones parlamentarias. Sus actores son frecuentemente investigadores de planta, pero su desempeño está frecuentemente sujeto a las formas de control partidarias. El *acceso a la interlocución con el "poder burocrático"* de los investigadores puede darse también por "comunidades de políticas" y por interacción informal, que favorece la cooperación y el entrecruzamiento de intereses complementarios. Lo que podría caracterizarse como la "*avenida educativa"* de diseminación del conocimiento experto está pautada por las prácticas existentes y los estándares de excelencia en las ciencias sociales, que incentivan las realización de investigaciones sin utilidad inmediata para informar las políticas. Por ello, el grado de su incorporación al proceso de las políticas públicas depende de dinámicas locales y, especialmente, de la cultura política del medio. También deben señalarse la incidencia de las *comunidades locales* y de las *redes de actores* con intereses comunes, que interactúan con un estilo no jerárquico. Es importante subrayar la centralidad del rol de los académicos en estas redes, pues son los que desarrollan su infraestructura intelectual (bases de datos, conferencias, páginas web, etc.). Por último, en el largo plazo los académicos pueden incidir en las políticas públicas generando "climas de opinión" y "sentido común" en la lectura de ciertas problemáticas.

3. Los economistas al poder: un ejemplo de empresa imperial exitosa.

La pregunta de qué disciplina gobierna un campo cualquiera es crucial. La respuesta nos estará dando pistas en torno a las maneras en que se piensa a un área problemática, y sobre qué tipos de intervenciones están siendo habilitadas. Además de los vínculos técnicos – políticos debe repararse, entonces, en el predominio de perspectivas y paradigmas disciplinarios al interior del universo de las ciencias sociales: ¿cuáles son los "analistas simbólicos" con mayor predicamento en la hechura y la implementación de las políticas públicas?

En este aspecto, el ascenso de los economistas es una tendencia notoria y global. Trasciende las divisiones clásicas Norte-Sur y autoritarismo-democracia. El saber económico y sus cultores han logrado un objetivo significativo al obtener un reconocimiento diferencial con respecto al resto de las ciencias sociales. Paradójicamente, la desregulación económica constituye un gesto esencialmente político, un acto en última instancia regulatorio que precisa, para su implementación, del conocimiento experto. Esto significa que el alejamiento de la doctrina keynesiana de ningún modo redujo el papel de los economistas, dado que "las novísimas (o recicladas) ideas de gestión económica (y no gestión) vienen ahora acompañadas de una importante variedad de complejos y esotéricos modelos y requieren operadores técnicos muy sofisticados" (Markoff y Montecinos 1994:8).

Estos autores conceptualizan a los economistas como una suerte de sujeto colectivo orientados por designios imperialistas: "A medida que los economistas se hacen fuertes tratan de redefinir a las otras agencias gubernamentales de manera tal que caigan dentro de su área de influencia" (:10). Desde su perspectiva el ascenso de los economistas no es únicamente un fenómeno social de carácter estructural: es también un proyecto político exitoso.

Los autores distinguen, además, entre "demandas técnicas del medio ambiente" y "aspectos simbólicos del medio ambiente" o, dicho de otra manera, entre la "faz eficiente" y la "faz dignificadora". En este sentido el nombramiento de economistas posee una función ritual con fuerza legitimadora. Esta situación conlleva el nombramiento de economistas como gesto defensivo frente a diferentes actores (otras agencias gubernamentales, delegaciones internacionales, etcétera).

Señalan que Max Weber tematizó la racionalización de los itinerarios gubernamentales como un "proceso acicateado por imperativos técnicos pero no llegó a

percibir el poder de la apariencia de racionalidad en una cultura racionalística" (:17). Los economistas pasan de esta manera de especialistas a generalistas administradores de la incertidumbre. Se comienza a visualizar el estudio de la economía como formación general apropiada para la vida pública, empobreciendo las lecturas acerca de la realidad, potencialmente tan variadas, que son vistas como legítimas. La economía logra el privilegio de constituirse en el saber de la sociedad. Los autores adjudican a los economistas una autopercepción pautada por una visión ampliada de sus capacidades, lo cual se relaciona con su pretensión de hegemonía intelectual sobre el resto de las ciencias sociales. Señalan que "la creación de un público respetuoso es un elemento importante en la conversión de recursos intelectuales en poder político" (Markoff y Montecinos 1994:20).

El abogado es el experto del Estado Nacional, por lo que su saber no posee un lenguaje único, en tanto las normas legales varían de país en país. El saber jurídico está nacionalmente localizado, con limitaciones de desplazamiento. De alguna manera se puede pensar a la economía, por el contrario, como el saber de la globalización, de la homogeneidad de soluciones, de la desnacionalización, de los organismos internacionales, del pensamiento único. Por lo menos luego del "cambio de paradigma" pautado por la sustitución del keynesianismo por el monetarismo (Hall 1993). La ciencia económica se constituye, muchas veces, en lenguaje universal y fatalista: acompaña la globalización del capital y de las lógicas del mercado. El imperio de la economía está asociado al imperio del mercado y a la "demostración" de que las relaciones sociales estructuradas a partir de la voluntad política no pueden competir bajo ningún concepto con las relaciones sociales estructuradas por el mercado, que nunca se equivoca (Markoff y Montecinos 1994: 25).

Cierta "geopolítica del conocimiento" está implicada en el proceso. Glen Biglaiser (2002) se pregunta cómo se construye la situación histórica concreta de los economistas, y de qué manera se relaciona con el avance del neoliberalismo. Investigando la influencia de la academia económica norteamericana en América Latina, llega a la conclusión de que "… cuantos más estudiantes un país envíe a formarse económicamente en Estados Unidos, será más probable que las ideas neoliberales afecten a la profesión económica en el país extranjero" (Biglaiser 2002:12). La medida del impacto efectivo de la formación recibida en las políticas públicas de sus países de origen, una vez retornados estos estudiantes, dependerá de su reinserción como docentes en universidades locales. De esto derivará la posibilidad de entrenar a una segunda generación de economistas "ortodoxos", y la diseminación de los paradigmas incorporados.

No obstante, esta indiscutible tendencia de afirmación y expansión del rol de la economía y de los economistas no se materializa de la misma forma y con similar intensidad en las distintas latitudes y arenas de políticas. Por ello, será menester analizar en cada caso el peso relativo de las distintas disciplinas sociales y escuelas teóricas para elucidar su incidencia en las decisiones gubernamentales.

4. Intelectuales, paradigmas y relaciones internacionales de poder.

Ya hace algunos años empezaron a difundirse concepciones que planteaban como una falsa oposición la que enfrenta a organismos internacionales e ideas como usinas generadoras de las políticas. Es así que Haggard y Kaufman (1992:12-13) daban cuenta que un creciente porcentaje de los intelectuales – especialmente economistas - que forman el corazón de las coaliciones políticas trasnacionales impulsoras de reformas liberalizadoras, integraron previamente los cuadros estables de organizaciones como el Banco Mundial, el FMI y bancos de desarrollo regional. Muchos de ellos han sido formados en universidades norteamericanas, simpatizan con las políticas ortodoxas y conocen las experiencias de ajustes en otros países. Frecuentemente, han sido elevados a posiciones de autoridad en sus respectivas naciones, y actuado como interlocutores en negociaciones con esas mismas entidades financieras. Por tanto, hay aquí una relación de complementariedad y retroalimentación entre dos tipos de explicaciones que estamos explorando, el neodependentismo y el rol de técnicos y paradigmas. Esta veta de análisis ha sido desarrollada por la incipiente producción académica del *policy transfer*, que presta especial atención a los procesos que explican la transferencia de conocimientos sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas de un sistema político a otro. En general, esta literatura reconoce la importancia tanto de los paradigmas teóricos como de las relaciones internacionales de poder. Dos de los padres de esta concepción, Dolowitz y Marsh (2000), advierten la relevancia creciente de los consultores que actúan como expertos en la formulación de políticas, quienes en general tienden a recomendar la imitación de los casos similares más exitosos en el plano internacional, con frecuente desprecio de los diferentes contextos. Cuando el financiamiento de las reformas corre por cuenta del Banco Mundial o del FMI, estas organizaciones suelen recomendar una nómina de expertos a contratar, si bien los gobiernos nacionales cuentan con cierto margen de decisión para elegir dentro de ella a aquellos que mejor se acomoden a sus preferencias y situación. Por ello, la categorización de la transferencia de paradigmas como “forzada” o “independiente” no es clara. Como ya fue consignado, al rol

de estos expertos debe sumársele la influencia de los organismos supranacionales propiamente dichos, sea en forma directa mediante el condicionamiento de sus préstamos, o indirecta a través de la diseminación de la información de sus posturas por medio de conferencias y publicaciones. También en estas manifestaciones, las transferencias pueden ser más o menos coactivas.

Capítulo IV
LAS DECISIONES POLÍTICAS COMO RESULTANCIA DE LAS PREFERENCIAS DE LOS GOBERNANTES

1. De regreso a lo obvio: los gobernantes son quienes gobiernan.

En los albores de la Ciencia Política, momento en el que aún se hallaba firmemente entrelazada con el Derecho Público, el direccionamiento de las políticas era considerado como una resultancia más o menos directa de los valores, intereses y preferencias de los individuos que ocupaban los puestos de decisión. Como hemos visto sumariamente en los capítulos anteriores, en el devenir la atención se fue desplazando hacia la incidencia de las interacciones políticas, los poderes supraestatales y los paradigmas y saberes técnicos en el rumbo de las políticas públicas. De esta manera, supuestamente se superaba una concepción formalista de la hechura política.

Sin embargo, sobre finales del siglo XX una multiplicidad de investigaciones empíricas, muchas de ellas comparadas, repararon en la influencia efectiva – no meramente formal- de las preferencias de los gobernantes y altos burócratas en las decisiones políticas. Entre los exponentes de esta corriente se hayan Grindle y Thomas (1991):

> *"Creemos que los decisores no se hallan simplemente forzados por eventos, presiones de los grupos de interés, o agencias externas para hacer elecciones particulares; generalmente ellos tienen un margen significativo de opciones en el gerenciamiento de los problemas públicos, incluyendo en ocasiones la opción de no agendarlos (...) si las elites políticas son relevantes para definir el contenido de la política pública, los dilemas y elecciones que ellas confrontan son elementos críticos para la comprensión del cambio político"* (:2-3).

No obstante, estos autores no incurren en el reduccionismo de atribuir las decisiones exclusivamente a factores subjetivos de los gobernantes. En realidad, el escenario de las políticas públicas se compone de espacios de albedrío y de constricciones, de autodeterminación y de condicionamientos externos. Aún con

sus propios énfasis, esta perspectiva compleja la pone en diálogo con otras explicaciones teóricas, como se explicita en el párrafo siguiente:

> *"Las acciones de los individuos y las interacciones de los gobernantes no proveen, por supuesto, explicaciones plenamente convincentes de las iniciativas de reforma. Los contextos históricos, coaliciones, conflictos, oposiciones y apoyos, constricciones y oportunidades que rodean los asuntos públicos importantes son ingredientes vitales para explicar la formación de los asuntos, la formación de las políticas y la implementación (...) Para nosotros las presiones y constricciones sociales, y los contextos histórico, cultural e internacional son variables esenciales en las iniciativas de reforma porque ellos configuran las percepciones, opciones y acciones de aquellos que toman decisiones de autoridad, o porque ellas afectan las consecuencias de esas decisiones*" (:7).

En los numerales siguientes pasaremos revista, por su orden, a las variables explicativas propias de los gobernantes, y a las derivadas del contexto en el que se procesan las decisiones de políticas públicas.

2. Las variables y características asociadas a las decisiones de la elite gobernante.

2.1. Razones para la autonomía de la decisión.

Las causas por las cuales los decisores pesan efectivamente en la marcha de las políticas son varias. Si bien pueden parecer relativamente obvias, frecuentemente contradicen asunciones o postulados de marcos teóricos rivales.

En primer lugar, quienes toman las decisiones suelen contar con explicaciones lógicas y articuladas sobre las causas y posibles soluciones de los problemas que buscan resolver, derivadas de su experiencia, estudios, valores personales, ideología, afiliación institucional o adiestramiento profesional.

Segundo, estas mismas variables pueden operar para modificar las opciones de los gobernantes con el transcurso del tiempo. Nuevas experiencias, análisis, etcétera, son capaces de alterar sus ideas acerca de las soluciones adecuadas o más viables sobre un problema particular, y de este modo ensanchar o afectar el rango de opciones a considerar.

En tercer término, los gobernantes también desempeñan roles activos en la construcción de los cambios, para hacerlos políticamente aceptables para actores con intereses divergentes, en la sociedad o en el mismo gobierno.

Por último, el procesamiento de cambios en las políticas públicas implica un manejo cuidadoso y políticamente sensible del contenido, tiempo y secuencia de las reformas, así como esfuerzos para movilizar apoyos y manejar a la oposición (Grindle y Thomas 1991:8-9 y 19)

2.2. El papel de la impronta personal en las políticas públicas.

Si esto es así, es relevante determinar cuáles serían las características de los decisores que pueden impactar en las políticas públicas (Grindle y Thomas 1991:34-36).

Debe repararse en primer término en sus atributos personales y metas. A menudo hace la diferencia quién está tomando las decisiones en relación a temas particulares, porque los individuos difieren en sus valores personales y predisposiciones. Por un lado, pesan las concepciones sobre la "buena sociedad", el interés público y la ponderación de la democracia, la racionalidad y la modernidad. Por otro, intervienen componentes actitudinales, como la propensión a tomar riesgos, a la búsqueda de consensos o un estilo político más o menos agresivo.

Las predisposiciones ideológicas de los decisores con respecto a las reformas políticas a menudo influyen en sus percepciones sobre qué debe considerarse un problema, y cómo debe responderse a él. Pueden derivar de una visión ideológica global, o más acotadamente, constituirse en una concepción definida sobre una política sectorial específica.

También es relevante la experiencia profesional y el entrenamiento de los gobernantes. Especialmente en los países en desarrollo, cada vez más individuos con trayectoria técnica y experiencia son encontrados entre las elites de decisores, y su especialización en ciertas áreas y disciplinas e incluso en determinadas instituciones educativas influye en cómo perciben los problemas, y en las soluciones que consideran deben ser aplicadas.[4]

[4] Un ejemplo paradigmático son los denominados "Chicago Boys" en Chile, durante la década de 1980.

Así como las predisposiciones ideológicas y la experiencia profesional influyen sobre las posturas de las elites gobernantes, éstas también se conforman en base a su experiencia personal y directa con el éxito o fracaso de una línea de políticas, o con el grado de conflicto asociado a la realización de ciertos cambios.

Asimismo, las elites políticas se posicionan frente a los distintos cursos de acción como representantes de las organizaciones que dirigen o de las que forman parte, cuyos intereses tienen muy presente. Sus percepciones y recomendaciones posiblemente estén influenciadas por sus posiciones dentro de la organización, así como por los recursos que estas ponen a su disposición.

Finalmente, en tanto las elites son por lo general integrantes de partidos políticos y respetan vínculos de lealtad con dirigentes de más alto nivel, han hecho acuerdos con un partido político, o están comprometidos con metas generales y específicas de un régimen particular o de sus actuales representantes, toman en cuenta los intereses y posturas de estos colectivos al decidir en su radio de acción.

3. Condicionantes contextuales de la producción de políticas.

Según esta perspectiva de análisis, y como acaba de quedar asentado, las características de los decisores son especialmente relevantes para la interpretación del signo de las políticas que promueven. Pero a su vez se reconoce que la decisión política no depende exclusivamente de las preferencias y perfiles de las élites, por cuanto ella se procesa "dentro de variados contextos interconectados que los enfrentan a problemas a los que necesitan referirse, fijan los límites en relación a que soluciones deben considerarse, determinan qué opciones son practicables política, económica y administrativamente, y responden a esfuerzos para modificar políticas existentes y practicas institucionales" (Grindle y Thomas 1991:37) .

Las variables contextuales que estos autores rescatan especialmente son las presiones e intereses sociales, el contexto histórico, el contexto internacional, las condiciones económicas domésticas y la capacidad administrativa del gobierno en cuestión (1991:37-40). Como puede apreciarse, los elementos aquí propuestos como variables contextuales guardan estrecho contacto con muchas de las variables propiamente explicativas (en términos metodológicos, "independientes") de los otros marcos teóricos relevados en esta sección.

4. ¿Los partidos políticos importan?

En el capítulo I de esta sección los partidos políticos se presentaban como uno más de los protagonistas del juego del poder. Su incidencia en las políticas públicas no estaría asociada - de acuerdo a los enfoques entonces reseñados - a sus ideologías, sino al mutuo ajuste de sus recursos de poder con respecto a otros actores políticos y sociales, o más radicalmente, a estrategias contingentes para la maximización de su interés básico, esto es, la captura de votos y cargos.

En cambio, otras perspectivas reparan en la ideología y las preferencias de los partidos políticos, en tanto proveedores del elenco de decisores públicos. La investigación de Carles Boix (2002) sobre las políticas económicas llevadas adelante en Europa por partidos socialdemócratas, por una parte, y conservadores, por otra, niega los supuestos de irrelevancia de esta distinción para justificar orientaciones disímiles de los gobiernos.

En realidad,

> *"... los partidos políticos desarrollan diferentes "estrategias competitivas" para ordenar los factores de producción o inputs de la economía de la forma más adecuada para maximizar la tasa de crecimiento económico, al tiempo que sirven a los intereses de sus respectivos electorados (...) los partidos políticos, en su condición de organizadores de amplias coaliciones de intereses e ideas, desempeñan un papel clave en el proceso de formulación de la política económica"* (Boix 2002:24).

Si bien todos los gobiernos actúan sometidos a las restricciones que provienen de entornos institucionales específicos, y la preocupación por la estabilidad y el crecimiento económico es compartida por todos los partidos, la distinción estriba en que los socialdemócratas atienden especialmente al bienestar de los trabajadores y de los sectores sociales postergados, y a la igualdad en general; en tanto los conservadores velan por el crecimiento económico con independencia de sus consecuencias distributivas, por cuanto estas dependerán del libre juego de las fuerzas del mercado. Mientras que los partidos de izquierda intentan elevar la productividad por medio de la intervención del sector público, mediante el gasto en infraestructura y en educación y la actividad empresarial del Estado, los conservadores entienden que el capital maximizará, en ausencia de externalidades, la tasa de rentabilidad social o colectiva. Concretamente, los trabajadores asignarán sus recursos de la manera que crean más conveniente, y por tanto decidirán si les conviene invertir para adquirir mejores calificaciones. Como consecuencia,

propenderán a la provisión del capital físico y humano por parte del sector privado (Boix 2002:26 y 39).

Estas afirmaciones pueden trasladarse desde el campo de las políticas económicas a las políticas educativas, y más particularmente al gasto público en educación. Es así que en la década de 1980 los gobiernos socialistas europeos se abstuvieron de recortar el gasto público en educación en países que partían de altos niveles, y lo elevaron significativamente en la situación contraria. En cambio, los gobiernos conservadores mantuvieron bajo el gasto educativo en algunos países, e incluso lo redujeron drásticamente en otros. También en esta arena sectorial, la diferente actuación de partidos políticos alineados en distintas familias ideológicas aparece, para estas lecturas, como un factor explicativo de los fines, contenidos y procesos de las políticas públicas.

CAPÍTULO V
LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Idas y vueltas de las explicaciones institucionales del proceso político.

La apelación a variables de naturaleza institucional para explicar la vida política tiene una muy larga tradición en el pensamiento político, que se remonta incluso a la antigüedad. Ya entonces, la clasificación de las constituciones y formas de gobierno realizada por Aristóteles se constituyó en uno de los hitos principales de esta concepción heurística, retomada en el Renacimiento por múltiples pensadores.

Cuando la Ciencia Política constituye y reivindica sus credenciales propiamente científicas a mediados del siglo XX, las preocupaciones se desplazan del estudio de las instituciones al de las acciones de grupos y partidos políticos socialmente enraizados, tal como desarrolláramos en el capítulo 1 de esta sección. Tanto en su vertiente pluralista -impulsada principalmente por la academia norteamericana- como en su expresión neomarxista, y a pesar de su complejización y enriquecimiento con el trascurso del tiempo, incorporando factores tales como el rol de las ideas y los expertos y de la opinión pública, los resultados de estos paradigmas societalistas fueron cuestionados de manera creciente a partir de la década de 1980.

Liderando esta reacción que procuraba "traer nuevamente el Estado al centro"[5], Weir y Skocpol (1993:95) afirmaban:

> *" A pesar de sus considerables diferencias, ambas perspectivas no consiguen darle a los estados peso significativo alguno como lugares de acción potencialmente autónoma de los funcionarios, o como un complejo de políticas preexistentes y acuerdos institucionales. La política se considera*

[5] Parafraseando el título de una obra colectiva de 1985, que hizo punta en esta tendencia: "*Bringing the State Back In*".

bien como un campo de batalla socioeconómico, bien como una conversación intelectual entre gente que intenta comprender la situación y decidir que se podría (o debería) hacer"

Es precisamente este reclamo de una mayor atención a la incidencia de las instituciones en general, y especialmente al estado, lo que origina un número creciente de aportes teóricos e investigaciones empíricas que suelen ampararse bajo el amplio arco teórico del neoinstitucionalismo. Esa amplitud permite cuestionar si efectivamente este *revival* institucionalista constituye una corriente única, o si por el contrario se trata de una pluralidad de interpretaciones alternativas a las explicaciones de cuño societal, que tienen como principal asunción en común la reivindicación de la función de las instituciones en la formación de las políticas públicas.

Quienes abogan por la identidad básica de las distintas corrientes neoinstitucionalistas, señalan su acuerdo en dos supuestos fundamentales: a) las instituciones influencian los productos políticos porque ellas conforman las identidades, poder y estrategias de los actores; b) a su vez, las instituciones son constituidas históricamente, lo que les otorga inercia y robustez y por ende, la capacidad de influenciar los desarrollos futuros (Putnam 1993: 7-8). Adicionalmente, podría señalarse que también comparten, en mayor o menor medida, que el impacto efectivo de otros factores causales de las decisiones políticas -como el ejercicio del poder y la interacción política, y el rol de la ideas- depende de su articulación con dispositivos institucionales.

Más allá de estas coincidencias – por cierto medulares - los caminos de los nuevos institucionalistas se bifurcan, al punto de haberse ensayado varias tipologías sobre los distintos tipos o variedades de neoinstitucionalismos. En uno de estos intentos, Hall y Taylor (1999) identifican tres variantes: el institucionalismo histórico, el de la elección racional y el sociológico. El primero recupera los lazos con las tradiciones más viejas de la ciencia política, al destacar la importancia de las instituciones políticas formales y desarrollar conceptos más amplios de cómo y cuáles son las instituciones que importan, con especial destaque para la organización institucional de la política y de la política económica. Por su parte, para la variante de la elección racional los individuos actúan maximizando el cumplimiento de sus propias preferencias, lo que puede generar un comportamiento sub-óptimo para la comunidad; son precisamente los arreglos institucionales los que garantizan el comportamiento complementario de los actores, reduciendo los costos de transacción en los intercambios y favoreciendo acuerdos que permitan ganancias más amplias. Por último, el institucionalismo sociológico se identifica por la relevancia que le otorga a las instituciones no formales, como los sistemas

de simbología, las pautas cognoscitivas y los patrones morales que constituyen marcos de significación orientadores de la acción humana; en esta vertiente, aún las más aparentes prácticas burocráticas tienen que ser explicadas en términos sociales y culturales.

Naturalmente, tal disparidad de enfoques ha dado lugar a distintas definiciones del concepto mismo de institución. Para los institucionalistas históricos, se consideran instituciones los procedimientos formales o informales, rutinas, normas y prácticas insertadas en la estructura organizacional de la política. Se incluyen, entonces, las organizaciones y las reglas o convenciones promulgadas por una organización formal (Hall y Taylor 1999:17-18). Por su parte, los teóricos institucionalistas de la elección racional entienden como instituciones a las limitaciones que los humanos se imponen a sí mismos, dictando los márgenes conforme a las cuales operan las organizaciones y por consiguiente hacen inteligible la relación interna entre las reglas de juego y la conducta de los actores (North 1995:16 y 143). Finalmente, en la variante sociológica "las instituciones consisten en estructuras y habilidades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social" (Scott, citado por Peters 2003:159).

No pretendemos discutir en esta instancia la unicidad de las distintas manifestaciones neoinstitucionalistas, ni emitir juicios definitivos sobre la pertinencia y mérito de cada una. Pero en vista de nuestra adscripción disciplinaria y de los objetivos de esta indagación, que pretende rescatar la génesis y racionalidad política de una política pública específica, nos resultan especialmente sugerentes las preocupaciones sobre la influencia de los procedimientos formales o "formalizados" en la estructura estatal que reivindica el neoinstitucionalismo histórico, sin perjuicio de otras aportaciones específicas de las corrientes restantes.[6]

2. La influencia de las instituciones en las políticas públicas.

Como ha podido apreciarse, todas las corrientes neoinstitucionalistas y particularmente la de cuño histórico, reivindican la importancia de las instituciones en la formulación de las políticas públicas. En algunas versiones esa incidencia es muy amplia y determinante del proceso político en su conjunto, como queda de manifiesto en el siguiente párrafo de March y Olsen:

[6] Aún asumiendo, con North (1995:66), que la diferencia entre instituciones formales e informales es de grado y responde al proceso de complejización social, que lleva desde las tradiciones y costumbres a las leyes escritas.

"La organización de la vida política hace una diferencia, y las instituciones afectan el flujo de la historia... Las acciones tomadas al interior de las instituciones y por las instituciones cambian la distribución de los intereses políticos, recursos y reglas, creando nuevos actores e identidades, proveyendo a los actores de estándares de éxito y fracaso, construyendo reglas para el comportamiento apropiado y dotando a algunos individuos, más que a otros, con autoridad y otros tipos de recursos. Las instituciones afectan las modalidades en las cuales los individuos y grupos participan por dentro y por fuera de las instituciones establecidas, el nivel de confianza entre instituciones y líderes, las aspiraciones comunes de una comunidad política, el lenguaje, entendimientos y normas compartidas por dicha comunidad, y el significado de conceptos como democracia, justicia, libertad e igualdad" (citados por Putnam 1993: 17).

Ahora bien, ¿cuál es el resorte efectivo que explica la potencia estructurante de las instituciones? Existe un consenso bastante extendido entre los autores de esta escuela sobre la importancia de la conformación institucional originaria, y de sus legados históricos caracterizados por una dinámica inercial. Cuando un programa o una organización gubernamental toma determinada orientación, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan, fenómeno para el cual Krasner (1984) acuñó el concepto de "dependencia del rumbo" (*path dependence)* que luego adquiriera gran predicamento. Como afirmaron Weir y Skocpol (1993:99), las políticas existentes influyen tanto en las demandas de los grupos y partidos contrincantes, que definen sus opciones en respuesta a las prácticas comunes, como en los administradores y políticos, al configurar sus nociones sobre los cursos de acción posibles con las capacidades administrativas existentes.

En estos enfoques se asume un patrón de causalidad social, en tanto se descarta el postulado tradicional en el que las fuerzas operativas generarán los mismos resultados en todas partes. Para los institucionalistas, las determinantes más generales se verán mediadas por los contextos políticos y sociales específicos, frecuentemente heredados del pasado y de raigambre fundamentalmente institucional. Las configuraciones nacionales, los distintos derroteros históricos, las matrices principales de la hechura de las políticas son objeto de especial atención en estas miradas alternativas. Especialmente los institucionalistas históricos han emprendido indagaciones empíricas preguntándose de qué manera las instituciones generan distintas rutas, esto es, cómo responden las naciones ante nuevos desafíos. En algunos estudios se hace énfasis en las capacidades del estado y las políticas preexistentes, en tanto otros se enfocan en las maneras en que los legados de

políticas estimulan a los actores sociales para proponer alternativas y adoptar identidades particulares (Hall y Taylor 1999:21-22). La pertinencia de estas cuestiones para las investigaciones comparativas – como la nuestra - es evidente.

Así, Weir y Skocpol (1993) compararon las distintas respuestas estatales a la depresión económica de la década de 1930 en Suecia, Gran Bretaña y Estados Unidos, concluyendo que las diferencias en sus políticas económicas era atribuible a tres factores en los que no coincidían: la naturaleza de las políticas sociales preexistentes, las capacidades de cada uno de los estados y la vinculación de las coaliciones sociales reformistas con las estructuras estatales. Desde la historia económica, North (1995) argumentó que las instituciones determinan el desempeño de las economías, situándolas como variable explicativa principal del desarrollo o subdesarrollo de las naciones. Y luego de analizar la retracción de los estados de bienestar en Gran Bretaña y Estados Unidos durante Thatcher y Reagan, Pierson (1994) propuso que la retroalimentación de las políticas fue una determinante crucial de sus resultados, por cuanto en ambos países las opciones previas de políticas generaron recursos e incentivos que ayudaron a estructurar el desarrollo de grupos de interés relevantes. Más aún, su estudio evidenció que dentro de cada país la retracción del estado tuvo distinta envergadura según las características específicas de cada arena institucional de políticas (pensiones a la vejez, política de vivienda y programas de asignación directa de recursos a los pobres).

En otro nivel de desagregación, algunos itinerarios neoinstitucionalistas se han dirigido a cuestiones tales como la incidencia de las instituciones estatales en las capacidades efectivas de gobierno (Rockman 1992). El foco principal se ha fijado en el diseño de la distribución del poder estatal, sea entre las dos ramas principales del gobierno (ejecutivo y legislativo), como entre los gobiernos centrales y los unidades políticas regionales, que Pierson (1994:32) ha denominado como integración horizontal e integración vertical, respectivamente. En su investigación, este autor procura demostrar que en Estados Unidos tanto el bajo nivel de integración horizontal (“gobierno dividido”), como la baja integración vertical (poder relativo de los estados constituyentes de la Unión) contribuyeron a moderar los recortes de los programas sociales impulsados en la década de 1980.

Por otra parte, tanto Weir y Skocpol (1993:95) como Pierson (1994:36) dan cuenta de la incidencia de las capacidades gubernamentales en la efectiva implementación de sus estrategias y políticas, especialmente la disposición de funcionarios leales y capaces y de recursos financieros suficientes. En palabras de Pierson, “Para cualquier política dada, los decisores deben considerar no sólo

las constricciones políticas, sino también las administrativas y financieras". Más aún, las capacidades burocráticas importan también porque los burócratas mismos son políticamente relevantes cuando ocupan puestos claves del gobierno, por su experticia, control de recursos institucionales significativos, perspectiva de largo plazo en la función y en algunos casos, capacidad para construir coaliciones políticas de apoyo a sus objetivos.

3. Inercia institucional y cambios políticos.

Como puede apreciarse, la teoría neoinstitucional constituye básicamente una explicación de la continuidad en las políticas públicas, que se acomoda bastante bien con la dinámica consuetudinaria. Sin embargo, la realidad política exhibe con mayor o menor frecuencia cursos novedosos, ruptura de paradigmas y hasta revoluciones. El desafío para estos enfoques, entonces, es explicar la ocurrencia del cambio.

En puridad, estos esquemas teóricos no niegan el cambio aún en la política "normalizada", sino que sostienen que el mismo se produce de manera incremental, mediante ajuste sucesivos sobre un patrón preestablecido. Para ello confluyen decisiones de múltiples actores entre sí y con las instituciones, que otorgan dirección al cambio político – económico. Por el contrario, las decisiones que van en contra del marco institucional son típicamente poco rentables para los actores (North 1998:110). En los términos de Weir y Skocpol (1993:99), los recursos y el tiempo requeridos para crear capacidades nuevas desalientan los cambios políticos radicales. Pero en otra obra del propio North (1995:16-17) se previene sobre la subestimación de los cambios marginales:

> *"La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (...) Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente. Partiendo de acuerdos, códigos de conducta y normas de comportamiento, pasando por leyes estatutarias, derecho escrito y contratos entre individuos, las instituciones se encuentran evolucionando y, por consiguiente, están alterando continuamente las elecciones a nuestro alcance. Marginalmente los cambios pueden ser tan lentos y glaciales en cuanto a carácter, que debemos echarnos hacia atrás como historiadores para percibirlos, aunque vivimos en un mundo en que la rapidez del cambio institucional es innegable".*

Más allá de esta pauta adaptativa incremental, los cambios institucionales sustanciales se explican como producto de coyunturas críticas, tales como grandes crisis económicas, conquistas militares y revoluciones, que constituyen puntos de inflexión a partir de los cuales pueden asumirse nuevas trayectorias institucionales. Así, la Gran Depresión socavó en varios países los dogmas previos sobre las finanzas públicas y favoreció que el estado capitalista se constituyera en un agente activo del bienestar social. Como bien apuntan Hall y Taylor (1999:22), el principal problema aquí es el de explicar qué es lo que precipita tales coyunturas críticas más allá de esos momentos agonales (y agregaríamos nosotros, por qué no todos los casos de crisis económica o social han implicado el redireccionamiento de las matrices institucionales). Las respuestas teóricas sobre estos puntos no son concluyentes.

Capítulo VI
RECAPITULACIÓN

Del amplio arsenal teórico presentado en los capítulos anteriores surge una batería muy amplia de perspectivas, preguntas y pistas interpretativas para desentrañar la racionalidad política de los procesos de construcción de las políticas públicas en general, y de las políticas educativas en particular. Asimismo, constituye una guía imprescindible para la comparación entre unidades nacionales.

¿Cuáles son las factores explicativos de que una política pública asuma fines, valores y orientaciones determinados? ¿A qué se debe que en un mismo momento histórico, coincidan los cursos de acción de varios gobiernos en una arena sectorial? O por el contrario, ¿por qué ocasionalmente divergen las políticas en distintos escenarios nacionales que ostentan múltiples variables en común?

Los marcos analíticos reseñados ofrecen respuestas para estas interrogantes centrales de la producción política. Claramente difieren en muchos supuestos: unos ponen énfasis en causas de naturaleza endógena a los estados nacionales, otros buscan las explicaciones fuera de fronteras. Algunas explicaciones reparan en factores estructurales y culturales constituidos en largos procesos históricos, otras atienden a los sujetos, los intereses y las coyunturas. Pero con variantes, todos comparten al menos dos presupuestos: a) la vida política no se agota en la lucha por espacios y recursos de poder, sino que puede ser evaluada y juzgada por sus productos sociales; b) las decisiones públicas no se deben atribuir a causas universales y objetivas, sino que el accionar volitivo de los sujetos –propiamente, *la política*- cumple siempre un rol relevante.[7] Ambas premisas -la primera, contraria a la visión reduccionista de la esfera politológica; la segunda, antagónica de las visiones deterministas radicales- tienen consecuencias trascendentes para los sistemas democráticos, al responsabilizar a las elites políticas y técnicas por el rumbo de las políticas públicas, y habilitar a la ciudadanía a su discusión y contralor.

[7] Aunque en menor medida, incluso quienes conciben al *policy making* como una manifestación del juego político prestan atención a las resultancias de este proceso; y por otro lado, los cultores de las explicaciones más estructurales, como el neoinstitucionalismo, reconocen los espacios de los sujetos.

Por otro lado, las distintas concepciones reconocen, por lo general, varios factores explicativos comunes. El peso de los gobernantes, partidos políticos y grupos de interés; la función de los intelectuales y paradigmas; el rol de los organismos supranacionales; y las especificidades de la evolución institucional nacional, difícilmente puedan ser desestimados en una intelección con vocación comprehensiva. En buena medida, las diferentes escuelas politológicas plantean distintas ponderaciones de cada uno de estos ítems; así, unidades conceptuales que cumplen la función de variables causales en algunos modelos, se reducen a variables contextuales en otros.

Sin embargo, no puede disimularse que pese a estos emparentamientos, las distintas escuelas tienen concepciones alternativas sobre la naturaleza de la producción política, la lógica de la acción colectiva y la racionalidad individual de los sujetos políticos. ¿Por qué, entonces, el cuño deliberadamente ecléctico de nuestra propuesta analítica?

La estrategia asumida guarda relación con los fines de nuestra investigación. No pretendemos aquí "falsear" ninguna de las corrientes teóricas –en el sentido popperiano del concepto- ni mucho menos "demostrar" ninguna de ellas –desde una perspectiva positivista-. Más modestamente, pretendemos contrastar los procesos de elaboración de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay durante la década del noventa con una serie de explicaciones sugerentes, extrayendo de cada una preguntas pertinentes, a partir de las cuales interpelaremos cada caso nacional. Naturalmente, nuestra apuesta implica una postura epistemológica multicausal. Sin embargo, no renunciamos a identificar las esencialidades de los distintos procesos, pero no *a priori*, sino como consecuencia de la indagación a realizar. Por ende, recién entonces estaremos en condiciones de argumentar debidamente sobre el peso relativo del juego político, los gobernantes, los técnicos, los organismos financieros y las instituciones en las reformas educativas de los países del Cono Sur.

Entre tanto, los argumentos presentados orientarán nuestra indagación, con interrogantes como las siguientes:

- ¿Sobre qué principios fundamentales se sustentó históricamente la matriz educativa nacional? ¿Cuáles eran los organismos con atribuciones educativas al momento de la reforma educativa? ¿Con qué capacidades y recursos económicos, humanos y técnicos contaban entonces dichas instituciones? ¿Cómo se posicionaron y qué rol desempeñaron las burocracias preexistentes en el aparato educativo?

- ¿Cuáles fueron las principales autoridades de gobierno que formularon la reforma educativa? ¿Qué nivel de concentración - fragmentación se registró dentro del gobierno? ¿De qué manera incidió la distribución horizontal y vertical del poder estatal (ejecutivo - legislativo, federal - provincial o municipal) en las reformas?

- ¿Cuál era la percepción de los decisores sobre la situación educativa y el horizonte deseable? ¿Cuáles eran sus visiones de la situación educativa, intereses y objetivos? ¿Consideraron la experiencia de otros países que implementaron políticas similares? ¿Contaron con el apoyo de sus partidos para la empresa reformista?

- Durante los procesos reformistas o en su preparación, ¿existieron vínculos entre alguna institución financiera internacional (IFI) y el gobierno nacional, bajo la modalidad de consultorías o similares? ¿Hubo informes nacionales o recomendaciones específicas de los cuadros técnicos de las IFIs. para reformar el sistema educativo? ¿Existieron préstamos condicionados destinados específicamente a la reforma? ¿En qué medida se alinearon las decisiones políticas con las recomendaciones de las IFIs.?

- Para sustentar la reforma, ¿se apeló a técnicos de planta, o a consultores contratados? ¿El criterio de selección fue predominantemente técnico o político-partidario? ¿Qué formación y trayectoria profesional ostentaban? ¿En qué lugares del aparato estatal se insertaron los principales técnicos involucrados en la reforma? ¿Cuáles fueron las "rutas institucionales" del asesoramiento experto? ¿Tuvieron los técnicos un rol protagónico en el diseño de las políticas de reforma, o implementaron líneas decididas por los gobernantes?

- ¿Cuáles fueron los principales argumentos de los opositores a la reforma? ¿Algunos de ellos plantearon propuestas alternativas?¿Cómo se posicionaron los sindicatos docentes, agrupaciones estudiantiles y otros grupos de interés? ¿Hubo cuadros técnicos que se opusieron pública y sistemáticamente? ¿Qué tipo de interacciones se dieron en el proceso de diseño de la reforma entre el gobierno y los actores referidos?

En la sección siguiente describiremos los procesos de elaboración e implementación de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay en la década pasada, procurando responder a estas interrogantes.[8]

[8] Asimismo, una operacionalización de estas preguntas ha constituido la pauta de las entrevistas semi- estructuradas efectuadas a protagonistas de los procesos de reforma, cuya nómina figura en el Anexo de este trabajo.

Sección IV

LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE LOS NOVENTA EN EL CONO SUR

CAPÍTULO I
ARGENTINA

1. Una reforma educativa en tiempos tormentosos.

1.1. El contexto político: la reconfiguración liberal del Estado.

El comienzo de nuestro período de estudio es inmediatamente posterior a la asunción de Carlos Menem a la Presidencia de la Nación, en el año 1989. En esa fecha este caudillo peronista sustituyó anticipadamente –antes del término de su mandato constitucional- al presidente radical Raúl Alfonsín, en medio de una grave crisis económica signada por el fenómeno hiperinflacionario, coronando un largo proceso de pérdida de autonomía y deterioro de la capacidad de gestión del Estado (Palermo y Novaro 1996).

Para enfrentar la crisis Menem abandonó rápidamente el discurso pre- electoral de corte populista, y adoptó políticas ortodoxas de estabilización y liberalización económica. Para ello, se valió del apoyo social de los grupos más concentrados de la economía argentina, de los sindicatos peronistas y de los organismos multilaterales de crédito, que prontamente reconocieron al experimento argentino como ejemplar. Para la extensión de estos apoyos al ámbito institucional, Menem expandió los poderes y competencias del Poder Ejecutivo en desmedro del Congreso y del Poder Judicial, a través de mecanismos de diversa naturaleza: legislación por decreto, empleo del veto presidencial a los proyectos de ley, control político de la judicatura y recursos clientelísticos para disciplinar a legisladores, gobernadores y dirigentes sindicales. El mapa institucional resultante fue calificado por O'Donnell (1997) como una "democracia delegativa", en la cual -claro está- el Poder Ejecutivo aparecía como el único beneficiario de las competencias delegadas por los otros poderes, especialmente el legislativo.[1] Otras lecturas de la peripecia gubernativa del menemismo son más matizadas, argumentando sobre la conjugación de un "factor peronista" y de otro "factor tecnocrático". Para la cultura peronista la cuestión democrática se centra en el respaldo popular,

[1] Fueron hitos fundamentales en el traspaso de competencias legislativas al Ejecutivo las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado.

pasando a un segundo lugar el respeto a las reglas y mecanismos formales de limitación del poder. Por su parte, el componente tecnocrático explica el desprecio por las lógicas políticas y partidarias, a las que se achaca el desconocimiento de la racionalidad económica. No es extraño, entonces, que ambos factores se enlazaran en el común propósito de concentrar el poder decisorio en las manos del gobierno (Novaro y Palermo 1996).

Esta significativa acumulación de poder se puso al servicio de una profunda reestructura del aparato estatal, impulsada a partir del año 1991 por el economista liberal Domingo Cavallo desde el Ministerio de Economía, sede del sustento tecnocrático del modelo. En esta misma esfera de asesoramiento técnico contribuyeron organismos tales como el Banco Mundial y el BID, que aportaron expertos y consultores contratados a término, por fuera de la burocracia estatal (Corbalán 2002:177).

En una primera etapa, las piezas fundamentales de este operativo fueron la Ley de Convertibilidad, que mediante la asociación del valor del peso argentino al dólar logró contener la inflación, y la implementación de un proceso de privatización radical. Al decir de Quiroga (2006:164):

> *"El proceso privatizador argentino sobresalió por su ritmo vertiginoso, su carácter integral e indiscriminado, es decir, por la ausencia de una política gradualista (...) fueron tres las medidas adoptadas en el proceso de desestatización que animó la transición entre un tipo de Estado y otro: 1) la reducción del déficit fiscal; 2) el abandono estatal de funciones productivas y de prestación de servicios públicos; 3) la transferencia de esas funciones y servicios al sector privado, las provincias y municipios (salud y educación)".*[2]
>
> Cumplida esta etapa de privatización "dura" en la primera Administración Menem, luego de su reelección y desde el año 1996 se promovieron reformas "de segunda generación": reforma laboral, desregulación del sistema de salud (con inclusión de las "obras sociales" gestionadas por los sindicatos) y racionalización del sector público remanente, con la misma lógica privatista. Este segundo repertorio encontró mayores dificultades para su concreción que el primero, por la oposición de los sectores sociales y económicos afectados,

[2] Sin embargo, estas orientaciones se desarrollaron paralelamente a la pervivencia de prácticas demagógicas y clientelísticas, lo que explica el crecimiento explosivo del gasto público en la década del noventa, financiado por el producido de las ventas de activos y posteriormente por deuda pública.

los costos sociales del modelo que comenzaban a expandirse y el poder decreciente de la Presidencia a medida que se acercaba el fin del mandato. Ello explica que buena parte de esta agenda haya quedado pendiente.

De esta manera, se rediseño – recortándolo, y "desnaturalizándolo"- el modelo de Estado de Bienestar construido en Argentina a lo largo de todo el siglo XX. En el seno de esa dramática intervención política, económica y social, se produjo la reforma educativa de la década pasada.

1.2. El proceso de elaboración: una reforma educativa en dos movimientos.

La transformación educativa de la década del noventa en Argentina reconoce dos jalones fundamentales: en primer lugar, la denominada "Ley de Transferencia de Servicios Educativos", sancionada en diciembre de 1991, que supuso el traspaso de establecimientos educativos hasta entonces a cargo de la Nación a las provincias; y luego la Ley Federal de Educación, del año 1993, que introdujo importantes cambios en la estructura y gestión del sistema educativo. Analizaremos a continuación los procesos políticos de gestación de cada una de estas normas.

1.2.1. Primer movimiento: el camino de la descentralización educativa.

a) Los antecedentes históricos.

El sistema federal argentino fue consagrado en la Constitución de 1853, y la autonomía se ratificó en la Convención Reformada siete años más tarde. Si bien la estructura federal supone la existencia de unidades territoriales autónomas, la evolución histórica de la administración educativa desde el año 1905 apuntó a una creciente nacionalización. Al amparo de la Ley Láinez, sancionada en dicho año, el gobierno federal estableció escuelas primarias en las distintas provincias, y en el desarrollo posterior esa impronta centralizadora se extendió a los niveles secundario y terciario. Las causas de esta orientación pueden atribuirse tanto a una concepción de construcción institucional educativa, como a variables más generales de reforzamiento del poder central en detrimento de las autonomías provinciales.

En el último tercio del siglo XX este proceso se invirtió, de manera secuencial y progresiva. En puridad, la descentralización educativa en Argentina se concretó en varias etapas. En una primera, a finales de la década de 1960, se transfirieron 680 escuelas a las provincias de Buenos Aires, La Rioja y Río Negro. Posteriormente, en 1978 el gobierno militar se desprendió de casi todos los establecimien-

tos primarios, comprendiendo a unas 6700 escuelas que comprendían a 44.050 docentes. En consecuencia, a principios de la década de 1990 los establecimientos que gestionaba directamente el Estado Nacional representaban el 1.6% de la matrícula de primaria, el 44.2% de la matrícula de secundaria y el 32.5% de los estudiantes del terciario (Filmus 1996:63).

Los impulsos descentralizadores se revitalizaron a partir del Congreso Pedagógico, cuya realización fue aprobada por el Congreso Nacional en el año 1984. Tras un difícil proceso de instrumentación, el entonces presidente Raúl Alfonsín inauguró esta instancia de discusión plural dos años después, con reminiscencias del Congreso Pedagógico de 1882, que constituyó un antecedente directo de la Ley nº 1420 de Educación Común. Como en esa instancia, el gobierno esperaba que una amplia participación de los distintos actores vinculados al quehacer educativo sentara las bases de un nuevo proyecto educativo nacional para el siglo siguiente. En su etapa final, el Congreso Pedagógico sesionó en régimen de Asamblea Nacional en la ciudad de Embalse (Provincia de Córdoba) en el año 1988, instancia en la cual se reunieron trescientos delegados. Todo el proceso estuvo pautado por el enfrentamiento de posiciones entre los diversos sectores involucrados, especialmente los representantes del oficialismo y de la Iglesia Católica. A la postre, los dictámenes resultantes pueden leerse como un compromiso entre las visiones de estos dos actores principales (De Vedia 2005).

La temática del gobierno y financiamiento de la educación, probablemente la más polémica, fue abordada por la Comisión nº 7 del Congreso. Esta adoptó por consenso varios dictámenes claramente favorables a la descentralización educativa:

> *"(la ley de educación asegurará) la progresiva provincialización y municipalización de la gestión educativa, con la imprescindible y necesaria transferencia de los recursos pertinentes del Estado Nacional, especialmente volcados a las provincias de menores recursos propios, aumentando los índices de coparticipación en los impuestos nacionales correspondientes a las menos desarrolladas";*
>
> *"...cada uno de los estamentos dictará pautas reglamentarias que den unidad y coherencia al sistema educativo, delegando autoridad y responsabilidad a organismos y agentes menores, de tal modo que se asegure el principio de la descentralización, en el marco de un proyecto nacional";*

"Debe estar a cargo de las provincias la enseñanza inicial, incluyendo jardines maternales, primaria y media, debiendo ser transferidos los establecimientos nacionales a las provincias junto con los recursos respectivos a fin de garantizar la descentralización del sistema educativo".

Las conclusiones del Congreso fueron entregadas por el Ministro de Educación al Poder Legislativo en setiembre de 1988. Pero tanto la creciente agitación sindical docente, como la agudización de la crisis económica de los meses siguientes, desplazaron a la temática educativa en la agenda política, e inhibieron la adopción de resoluciones de fondo durante el gobierno radical. A ello debe agregarse, según otras interpretaciones, el poco entusiasmo del gobierno radical con los resultados del Congreso Pedagógico. Esta es la opinión de Myriam Feldfeber, docente e investigadora en Políticas Educativas en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires:

"(...) en realidad el Congreso Pedagógico fue copado por los rectores del campo privado, básicamente por la Iglesia, que es la que estaba en mejores condiciones de participar, que garantizó su presencia en todas las asambleas de base (...) entonces Alfonsín en ese momento metió las conclusiones del Congreso Pedagógico en un cajón, porque no tenían nada que ver con lo que ellos habían pensado. Se pensó que la gente iba a participar con efervescencia y participaron quienes históricamente tuvieron un rol central en el sistema, quienes estaban posicionados, organizados y ahí surgió mucho la tensión entre las posiciones gerencialistas y las que planteaban un rol principal del Estado. Fue una disputa muy fuerte, en los despachos hay mayoría y minoría pero la Iglesia tuvo un papel central" (Feldfeber, en entrevista realizada para este trabajo).

b) Las alternativas procedimentales de la transferencia.

En la contienda electoral de 1989 la descentralización educativa aparece en las plataformas políticas de los dos partidos principales, justicialista (peronista) y radical. En el mismo año el Ministro de Educación de la Nación y los ministros provinciales emiten el Documento - Recomendación nº 9/89, titulado "Bases mínimas para un Pacto Federal Educativo". En esta pieza se manifiesta un nuevo apoyo a la descentralización, pero salvaguardando la integridad del sistema educativo:

"... el proceso de federalización del sistema educativo, al permitir el ejercicio armónico de las responsabilidades y capacidades que tienen todas

las jurisdicciones, servirá como fundamento de la reconstrucción de la unidad conceptual, institucional y normativa del sistema educativo nacional (...) Esta federalización comporta la transferencia de los servicios educativos por parte de la Nación a las diversas jurisdicciones, transferencia que no se limita a ser un mero acto administrativo, sino que ha de garantizar a cada jurisdicción la conducción integrada de su propio proceso educativo..."

En la misma línea de apoyo a la transferencia de servicios y de reaseguro de la unicidad del sistema educativo por medio del Pacto Federal se pronunció en diciembre de 1989 el Plenario de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), principal agremiación docente. Además de algunas reivindicaciones en materia de estabilidad laboral y equiparación salarial, el documento emitido en tal instancia expresa:

"La transferencia de los servicios educativos de la Nación hacia las Provincias aparece apoyada en necesidades de orden pedagógico, social o cultural que no es oportuno analizar en este momento pero que en general compartimos. En este marco consideramos válida la transferencia de servicios educativos, siempre que su efectivización no sea la forma encubierta por la que las autoridades nacionales se desentiendan del sistema educativo. Por lo expuesto consideramos necesario formular claramente los objetivos de esa transferencia, que deben consistir en: federalizar la gestión y unificar la política educativa. Esto en la práctica significa garantizar la unidad nacional, a través de un sistema educativo nacional , como base de la unidad cultural de la Nación, respetando al mismo tiempo las particularidades regionales. El resguardo indispensable de los objetivos aquí establecidos lo constituye el acuerdo político, que deberá expresarse en el Pacto Federal Educativo...".

Con la legitimidad emanada del Congreso Pedagógico y los referidos apoyos partidarios, provinciales y sindicales, en febrero de 1990 el nuevo gobierno peronista envía al Congreso Nacional un proyecto de ley elaborado por el Ministerio de Educación –entonces a cargo de Antonio Salonia-, que faculta al Poder Ejecutivo a transferir a las provincias los servicios educativos hasta entonces a cargo de la Nación. En su breve texto –de sólo ocho artículos- se destaca la apuesta a un proceso negociado entre el Ministerio Nacional y cada una de las provincias, que determinaría tanto la amplitud de los servicios transferidos (transferencia total o parcial), como los tiempos y las secuencias. También se remitía a los convenios particulares el establecimiento de los términos en que el Estado nacional

garantizaría el financiamiento y sostén de los servicios que se traspasaran. En realidad, este proyecto más que "una" transferencia, suponía tantas y distintas "transferencias" de establecimientos como jurisdicciones territoriales existían. Pero a pesar de los referidos apoyos y de esta flexibilidad, el proyecto no prosperó por la falta de definiciones precisas del Ministerio de Economía sobre los fondos que asignaría la Nación, y el consiguiente recelo de los gobernadores y legisladores provinciales (Barry 2005:61-66)[3].

Ya con Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía, esta dependencia incluyó en el anteproyecto de presupuesto para el año 1992 otro mecanismo de transferencia de escuelas que eliminaba el carácter gradualista y negociado del proyecto anterior. Sin más, las provincias deberían hacerse cargo desde el 1º de enero de 1992 de los establecimientos transferidos. Esta iniciativa supuso un cambio muy significativo del *locus* de formulación de la política, en desmedro del Ministerio competente. Como sostiene el entonces Secretario de Educación de la Nación:

> *"...entendimos que se trataba de una deslealtad funcional, por llamarla de algún modo, ya que era una presentación inconsulta que rápidamente generó todo tipo de reacciones y que debimos asumir como destinatarios materiales (...) Nos extrañaba y molestaba la actitud del Ministerio de Economía, porque si bien hoy seguimos suponiendo que tenían una visión sobre el Ministerio de Educación como para atribuirle la responsabilidad por no haberse avanzado en la transferencia, a través de las conversaciones mantenidas sabían que lo que había trabado toda la gestión era la falta de definición del equipo que le antecediera sobre cómo operar en los aspectos económicos"* (Barry 220:75-76).

La iniciativa recibió fuertes críticas, y exigió negociaciones entre el Ministerio de Economía y los gobernadores provinciales, centradas casi exclusivamente en los aspectos financieros de la transferencia. En su formulación básica, el financiamiento estaba a cargo de las propias provincias, en tanto el gobierno nacional se limitaba a retener los fondos necesarios de los recursos coparticipables

[3] Es de interés señalar que en agosto de 1991, estando el proyecto en estudio, la Comisión Episcopal de Educación Católica entregó al Ministro de Educación una nota en que la respalda la transferencia como una meta ideal a alcanzar, pero entiende que no están dadas las condiciones en el país para decidirla en ese momento. Asimismo, sostiene la necesidad de promover un proceso gradual, en el cual se tramitaran las transferencias a aquellas provincias que se encontraran en condiciones adecuadas (cit. por Barry 2005:184-186).

que correspondían a cada una de éstas. En la base de la fórmula se hallaba el supuesto del Ministerio de Economía que bajo el nuevo régimen de convertibilidad las provincias aumentarían su recaudación impositiva, y podrían hacerse cargo de sostener sus sistemas educativos con recursos genuinos. El acuerdo llegó finalmente cuando se concedió que en el caso en que esos recursos no fueran suficientes, la Nación cubriría el excedente (Barry 2005:85-93).

A partir de ese momento se inició un debate a nivel parlamentario y surgieron varios proyectos para plasmar la transferencia en una pieza legal. Uno de estos proyectos, el de Olijela del Valle Rivas, Senadora del partido gobernante por la Provincia de Tucumán y Presidenta de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, plasmó los acuerdos negociados por los gobernadores provinciales, el Ministerio de Economía y el de Educación, por lo que sirvió como base a la ley Nº 24.049 sancionada en diciembre de 1991 y promulgada en enero de 1992.

En tanto la Ley de Transferencia sólo estableció un marco general para la descentralización, debieron realizarse luego convenios entre las provincias y el gobierno a partir de los cuales se negociaron de forma bilateral, los criterios para definir aspectos específicos respecto al personal (salarios, seguridad social, etc.) y a los bienes muebles e inmuebles. Este proceso comenzó en el año 1992 y recién terminó con el convenio firmado con la Provincia de Buenos Aires en enero de 1994.

Existen múltiples opiniones coincidentes en que la transferencia de las escuelas del nivel medio a las administraciones provinciales se motivó principalmente en razones fiscales y no de política educativa (Tedesco y Tenti Fanfani 2004: 36, Filmus 1999:68, Rigal 2004:86). Más específicamente, Morduchowicz (2002ª) argumenta que el gobierno nacional en realidad quería disminuir la parte de la recaudación impositiva que recibían las provincias, y por las dificultades políticas para llevarlo a cabo optó por traspasarles el gasto educativo, generando un efecto similar. Esta "instrumentalización" de la política educativa contribuye a explicar el protagonismo del Ministerio de Economía en la descentralización aprobada, en desmedro de su par de Educación. En entrevista que nos concediera, Inés Aguerrondo -Ex – Subsecretaria de Programación y Gestión Educativa del Ministerio de Cultura y Educación- destacó la distinta paternidad de la transferencia y de la posterior reestructura del sistema educativo:

> *"La descentralización en realidad no es descentralización: es transferencia de los servicios a las provincias. Es un artículo del presupuesto del 91 puesto por Cavallo (...) Pero eso no fue una política del sector educación,*

no te digo que esté mal, yo no creo que esté mal, pero no fue una política del sector educación. Cuando viene la ley que se aprueba en el' 93 ya podía haber habido transferencia, sin ley federal y sin reforma. Son dos cosas diferentes y los que actúan y son protagonistas del paquete educativo son personas distintas del otro, no es economía (...)

1.2.2. Segundo movimiento: una nueva arquitectura para el sistema educativo.

a) La tramitación de la Ley Federal de Educación

De igual manera que lo acontecido en otros países de América Latina, la reforma educativa argentina tuvo como sustento una ley marco, aprobada en el año 1993 y denominada "Ley Federal de Educación". Como se detallará en el nral. 2 de este capítulo, la misma establece los principios generales, la forma de gobierno y gestión y la estructura del sistema educativo nacional.

El proceso legislativo comienza con un proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, que es desechado por el Senado. Posteriormente, tanto el Senado como la Cámara de Diputados elaboran sus propios proyectos. Finalmente, un tercer texto que toma como base el elaborado en la Cámara de Diputados es sancionado en segunda revisión en abril de 1993, con los votos de las bancadas justicialista, de los partidos provinciales y de la UCEDE (partido de derecha aliado al oficialismo), y la oposición del radicalismo, el socialismo y el Partido Intransigente. La ley es promulgada luego por el Poder Ejecutivo, con el nº 24.195.

Durante la tramitación legislativa se expresaron reacciones de protesta de múltiples sectores –entre ellos los sindicatos docentes[4] - y un profuso intercambio con actores sociales en las Comisiones del Congreso, que indujeron varios cambios con respecto a la primera propuesta aprobada en el Senado. Así, se aseguró la gratuidad de la enseñanza en el sistema de educación pública, que no aparecía a texto expreso en la primera versión; se introdujo la figura del "Pacto Federal Educativo" para acordar los aportes financieros nacionales e implementar la estructura y objetivos del sistema educativo; y se explicitan –ampliándolas- las responsabilidades de las jurisdicciones en el funcionamiento del sistema.

La maestra Marta Maffei, luego Secretaria General de la CTERA, nos expresó lo que sigue sobre esa etapa de negociación parlamentaria y movilización social:

[4] "Posición ante el Proyecto de Ley General de Educación". Documento aprobado en el XXX Congreso Extraordinario de CTERA, Corrientes, mayo de 1992.

"...la resistencia del año 92 y 93 en las calles de los docentes, nosotros pusimos cien mil personas en la Plaza de Mayo, esa resistencia hizo que de los seis o siete proyectos que presentara el oficialismo, que algunos eran directamente privatistas... acá salió una ley, llamada Ley General de Educación que estuvo firmada como ante proyecto, que ya salía (...) y con esto y la participación de la gente en la calle, se frenó. Por tanto se vuelve para atrás, se rediscute y ahí los padres inciden, también hubo cooperadores y organizaciones de padres que como Río Negro y otras provincias como en Santa Fe, se organizaron fuertemente. Se plantaron acá, vinieron acá, y fueron al parlamento y presionaron. Organizaciones sociales fuera de las docentes también presionaron, y por tanto no pudieron avanzar con esa ley y la transforman en Ley Federal de Educación, que fue en un híbrido que recogió la presión de la Iglesia por un lado y le dio un espacio de poder a la Iglesia, con nosotros concedió un espacio a la participación y a la democratización, y después hizo lo que se le dio la gana. La ley se redacta con mucha presión y mucha pelea, y después implementan lo que ellos quieren(...)" (Maffei, entrevista).

Según Albergucci (2000:716-721), el texto final resultante contempló todas las demandas de la CTERA.[5]

En cuanto a la nueva estructura curricular, en el texto final prevaleció la proveniente del Senado (Educación General Básica de nueve años de duración, más Educación Polimodal de tres años) en detrimento de la redactada en Diputados (Educación Primaria de seis años, Ciclo secundario obligatorio de tres años y Polimodal de tres años) (Paviglianiti 1995).

El origen y la fundamentación de este diseño estructural, que fue objeto de múltiples cuestionamientos, es de dificultoso rastreo en la discusión parlamentaria, y no reconoce paternidades manifiestas. Quien fuera luego Ministra de Educación, la Lic. Susana Decibe, nos manifestó sobre el particular:

"El de la ley fue un proceso tan discutido y tan largo en el Congreso, tantas consultas se hicieron... una ley que dio lugar a que todas las voces se expresaran, que tiene aportes de muchas vertientes, más aún: la estructura

[5] De acuerdo a los "Lineamientos para una Ley General de Educación", definidos en su XXIX Congreso Extraordinario. Este autor correlaciona los 26 puntos propuestos por CTERA con artículos específicos de la ley aprobada.

de la ley que es la que tanto problema trae no es la que promovíamos nosotros, ni el Ministro Rodríguez, ni el grupo nuestro que trabajó en la ley. Salió una estructura de ciclos y niveles que era la que proponía el Senado, que además fue votada por todo el Senado, es decir, por radicales, por justicialistas: el Senado la votó por mayoría. En diputados tenía dificultades porque nosotros no estábamos de acuerdo con la estructura pero salió finalmente igual porque ya estaba Rodríguez, que antes fue Presidente de la Comisión de Diputados, como Ministro; yo estaba secundándolo. No teníamos ley si no salía finalmente esta ley. Por lo tanto esta ley fue un compendio de consensos de distintos grupos porque habían muchas leyes circulando" (Decibe, entrevista).

Más precisamente, la ex ministra destaca la influencia de un asesor parlamentario, y de su aprendizaje de experiencias extranjeras:

"...Cirigliano (...) que era el asesor en el Senado de Oligella del Valle Rivas, presidenta de la Comisión de Educación. Entonces, él es el que hace estas reformas de la ley que llegaban a Diputados y le cambia las denominaciones porque él tenía, creo, casi una deuda personal, de historia personal, por haber pasado por España y se quedó enamorado de la denominación de EGB y no sé qué. Creo que el Polimodal es otra historia de él, no sé, lo que nos parecía innovador era vincular los tres años, todos lo habíamos pensado y casi todas las leyes en ese momento eran tres años de educación secundaria inicial y tres años de educación superior. Y los proyectos que venían más orientados desde el peronismo como el nuestro, porque siempre lo hemos hecho en la historia, vinculábamos esos tres años finales con el mundo del trabajo, con todo el mundo productivo de servicios, industrial y demás, después ellos en el Senado le pusieron esta denominación a estos tres años últimos como Polimodal" (Decibe, entrevista).

b) El proceso político de implementación de la Ley Federal de Educación: actores y estrategias.

Dadas sus características, la mera aprobación de la Ley no saldaba muchas de las cuestiones involucradas en la reforma educativa. En los meses y años siguientes se desplegó un intrincado proceso de negociación política e instrumentación técnica para su puesta en marcha, en múltiples dimensiones: la nueva estructura de ciclos, los "Contenidos Básicos Comunes" de los currícula, el financiamiento educativo, por citar sólo algunas de las principales. Se trató de una tarea de

concertación de porte, sin perjuicio del protagonismo particular de sujetos específicos.[6] Las resultancias de estos operativos serán descritos en el numeral 2 de este capítulo; aquí prestaremos atención al rol de los actores y de los espacios institucionales creados para asegurar la implementación de la reforma.

i) En primer término, es menester aludir al *elenco gobernante* en el sector educativo. En diciembre de 1992 accede al Ministerio de Educación el Ingeniero Jorge Rodríguez, que lucía como antecedentes cercanos el ejercicio del mismo ministerio en su provincia (La Pampa) y su desempeño en la Comisión de Educación en el Congreso de la Nación. Le acompaña la socióloga Susana Decibe -quien le sucederá tres años más tarde-, ex – Secretaria de la Presidencia de la Comisión de Educación de Diputados, y formada en educación en FLACSO Buenos Aires. Aún dentro del mismo gobierno, esta conducción educativa se identifica como una orientación ajena y alternativa a la que hegemonizó la reestructura del aparato estatal argentino:

> *"... el Gobierno de Menem tuvo un ala ultraliberal, privatizadora, y un ala reformadora que tendía a revisar el rol del Estado y fortalecer el Estado pero hacerlo "desde otro rol", más que desde la gestión directa en términos del Ministerio Nacional de Educación: en un rol de promotor, de evaluador, de proveedor de recursos financieros. Entonces había como distintas vertientes de cómo se entendían las reformas que tenían que darse en la Argentina. Los que trabajamos finalmente en Educación a partir del año noventa y tres fuimos todos los que veníamos de ese sector, aún del peronismo y de otros partidos de defensa de la enseñanza pública y de reforma, pero en un marco en donde el Estado cumplía otro rol"* (Decibe, entrevista).

Desde la oposición a la reforma se entiende, en cambio, que esas divergencias entre sectores del gobierno más que a diferencias ideológicas se debían a disputas por espacios de poder:

> *"No todos los que mantuvieron una posición de servicio al Estado la mantuvieron como una política de promoción social, derecho humano y desarrollo y la política educativa, sino que aún manteniendo la idea del*

[6] A título de ejemplo, solamente para la determinación de los Contenidos Básicos Comunes se consultó a más de 80.000 personas, y se dio una intervención más intensiva a 2000 de ellas de las más variadas procedencias, quienes luego de un año de trabajo elaboraron una propuesta finalmente aprobada por el Consejo Federal de Cultura y Educación (Braslavsky 1996:11).

neoliberalismo, buscaban gestionar el neoliberalismo desde sus propios espacios. Y ahí es donde embocan el sector de Susana Decibe, el sector de Rodríguez, el sector que ejecutaba la política, que peleaba con el Ministerio para que hubiera recursos y que ellos los administraran.(...) Entonces lo que te dicen es parcialmente cierto, no eran exactamente la misma línea que el Ministerio de Economía, pero so pretexto de defender una línea en la que el Estado financiaba, metían absolutamente todos los lineamientos del neoliberalismo (...)Acá hubo una decisión de hacer desaparecer al Ministerio de Educación (...) ¿Para qué lo querían? Pelearon porque no querían morir" (Maffei, entrevista).

Estas dos lecturas se reflejan también en el campo académico: mientras algunos sindican a las políticas educativas como una continuidad de las impronta neoliberal que impregnó el accionar del gobierno (Puiggrós 1997), otros las califican como políticas típicamente sectoriales, con considerable grado de autonomía (Tedesco y Tenti 2004:41; Braslavsky 1996). Las relaciones entre las orientaciones generales del gobierno menemista y la conducción de la enseñanza es una cuestión relevante para explicar los niveles de correspondencia y de diferenciación de la transformación educativa argentina con respecto al modelo de la ortodoxia reformista, cuestión que analizaremos más adelante.

ii) El segundo factor facilitante de la reforma al que corresponde visitar es el de *la organización y los recursos burocráticos del Ministerio de Educación*, en tanto expresión de las capacidades de gobierno en el área. Según Romero y Romero (2004:95-6) durante la década pasada se instituyó una nueva distribución de las autoridades internas del Ministerio, que procuró quebrar con jerarquías rígidas y flujos de información segmentados. Por un lado, se aprobó una reestructura del Ministerio, con el cometido de adecuar su organización interna a los nuevos cometidos de definición de políticas, coordinación y evaluación asignados por la Ley Federal de Educación (Dec. Nº 506/93). Es especialmente importante en esta dirección la creación de la Secretaría de Programación Educativa, de la que dependían tres Subsecretarías: de Programación y Gestión Educativa (y dentro de ésta, la Dirección de Investigación y Desarrollo), de Evaluación de la Calidad Educativa y de Evaluación de Proyectos. Por otro lado, y para acelerar la capacidad de respuesta de las estructuras se crearon micro-organizaciones a su interior, que rompieron la organización jerárquica y funcional preestablecida.

Dentro de los cuadros burocráticos se ha distinguido un "sector de planta histórico", con bajos niveles de capacitación y prácticas rutinarias, poco adaptable a la nuevas misiones del Ministerio, y otros sectores de funcionarios altos o medios

"aggiornados", que compartían los objetivos de la reforma y poseían destrezas útiles para impulsarla. En la medida en que éstos últimos no eran suficientes, se alimentaron las estructuras paralelas referidas a través de tres modalidades: contratados a término por programa de financiamiento internacional, contratados a término por el Estado nacional, y los contratados por las vías tradicionales (funcionarios en relación de dependencia y con derecho a carrera, dentro del Escalafón del Sistema Nacional de Profesión Administrativa) (Romero y Romero 2004:44-46 y 95-96).

Según estos autores, mediante las dos primeras formas de contratación se reclutó al núcleo duro de los ejecutores de la reforma. Se reunieron aquí a los cuadros burocráticos "aggiornados", cooptados desde la Subsecretaría de Programación y Gestión Educativa, a grupos técnicos externos y a "analistas simbólicos".

Existe una estrecha ligazón entre el diagnóstico negativo de las nuevas autoridades sobre las capacidades residentes en el Ministerio, la introducción de un nuevo modelo de gestión y el tratamiento de los recursos humanos, como queda de manifiesto en la opinión que sigue:

> *"Acá había una cultura institucional grave que consistía en que el que se iba se llevaba todo lo que se había producido, por lo tanto el Ministerio estaba vacío (...) Así empezó la gestión. Por lo tanto, para nosotros fue establecer una estrategia de gestión muy clara que dirigió todo lo que llamábamos "el ministerio residual". Era un nombre horrible, pero era el viejo ministerio, del cual se iban recuperando recursos humanos para el nuevo ministerio, digamos. Y, por otro lado, el área en que yo trabajaba por eso se llamaba Programación y Evaluación Educativa, que era la aparición del nuevo ministerio con otras funciones. Porque en esto que pensamos un Estado diferente habíamos trabajado mucho con material de reforma del Estado de nivel internacional"* (Decibe, entrevista).

Paralelamente, al frente del programa compensatorio denominado "Plan Social Educativo" se ubicó a profesionales y ex sindicalistas con identificación partidaria peronista, al punto que asumían sus acciones como un despliegue territorial propio de la acción partidaria. Se le asigna a este grupo dirigente una disciplina propia de militantes, y una orientación populista que balanceaba la visión tecnocrática de otros estamentos ministeriales (Romero y Romero 2004:79-80 y 117).

La Lic. Irene Kit, ex - Directora Nacional de Programas Compensatorios del Ministerio de Cultura y Educación, integrante del Plan Social Educativo, hace refe-

rencia a los dos aspectos referidos: el de la pertenencia partidaria e integración del equipo de trabajo, y el de sus modalidades de trabajo más personalizadas:

> "(A los funcionarios del Plan los reclutaron) *como se reclutan estas cosas, por redes de confianza. (...) Técnicamente sí, sí éramos de menos prestigio que otras instancias del Ministerio, pero entonces había que configurar un equipo de personas de nivel técnico académico que además soportaran (...) Ni qué hablar, los funcionarios claramente eran peronistas (...) O sea éramos otro estilo, mucho más reos, muy fiesteros, hacíamos los encuentros con los equipos provinciales, éramos (...) de una militancia. La gente sigue sintiendo hoy nostalgia en la Nación, en las provincias de lo que era combinar, lo que te decía, un trabajo con un proyecto...".*

> *"... a partir del año 96, empezamos a hacer lo que llamábamos los dispositivos de seguimiento (...) lo hacíamos dos veces por año, organizábamos una quincena en la cual una semana la mitad de la dirección, y en otra semana la otra mitad de la dirección, íbamos a la totalidad de las provincias a verificar cuestiones vinculadas al Plan, si los libros estaban, cosas muy simples que lo podía hacer cualquiera porque salía a ver el pedagogo, el coordinador, la secretaria , la telefonista, el que pagaba las resoluciones, el analista de sistema, todo el mundo, todo el mundo salía a visitar escuelas. Con una cosa de "¿llegaron los libros, no llegaron?", tenían que entrar a un aula y preguntarle a los chicos, "hola qué tal, ¿tienen el libro?". Y eso dos veces por año, generaba una lógica de un tipo de control distinto que generaba mucha mística".*

Por el contrario, la ex funcionaria rechaza la asociación entre esas prácticas de campo y las políticas de clientela:

> *"... nosotros nunca tuvimos distribución a través de una unidad del partido ni nada, todo se distribuía en actos públicos convocando a los directores"* (Kit, entrevista).

iii) Si bien los citamos en el parágrafo anterior, merece un abordaje específico la función cumplida en la implementación de la reforma por parte de los *"analistas simbólicos"*, académicos y especialistas en el objeto educativo que comenzaron a desarrollar tareas prácticas de gobierno. Se trata de actores externos – internos al proceso, según se atienda a sus orígenes y pertenencia, o al importante rol desempeñado en el mismo.

Por lo general, los intelectuales incorporados habían sido expulsados de las universidades nacionales durante la dictadura militar, y entretanto desarrollaron sus carreras académicas en instituciones privadas. Entre ellas se destaca FLACSO, de donde provino buena parte de los nuevos cuadros, con la pedagoga Cecilia Braslavsky a la cabeza y la Dirección de Investigación y Desarrollo Educativo -que tuvo a su cargo- como espacio privilegiado. Se trata de académicos que, mayoritariamente, no pertenecían al partido de gobierno, y que llegaron al Ministerio por la conjunción de dos factores: la satisfacción de necesidades técnicas objetivas –en tanto poseedores de un saber especializado en línea con las nuevas orientaciones- y los vínculos desarrollados con la primero Sub-Secretaria y luego Ministra Susana Decibe, egresada de cursos de posgrado en la citada institución. Como ella misma sostiene:

> *"...yo traje todo lo que pude de FLACSO. Todo lo que quiso entrar al Ministerio de FLACSO vino porque los demás, los que tenían prejuicios ideológicos no vinieron (...) yo creo que había un entusiasmo gigantesco: había gente como Cecilia muy entusiasta, que participó, yo a Cecilia la traía, la acercaba siempre a la Comisión de Educación del Congreso, a Inés Aguerrondo, toda la misma gente que después fuimos a la gestión, era gente que yo la llevaba al Congreso para discutir aspectos de la ley y demás y de ahí se fue haciendo un núcleo en FLACSO mismo (...) tuvieron mucha visibilidad, porque siete años fue mucho tiempo y para todos significó un proceso muy interesante del cual, acá decimos todos se pusieron la camiseta de la reforma. Y fue así porque había mucho compromiso con la acción y con la intervención en un sistema tan necesitado de instrumentos y de recursos, así que ahí había mucha cooperación de todo el mundo"* (Decibe, entrevista).

Esta perspectiva es ratificada por Inés Aguerrondo, que desde su puesto de Subsecretaria de Programación y Gestión Educativa fue una de las intelectuales más influyentes:

> *"...fue un poco una especie de cooptación por conocimiento con Susana, conocimiento anterior y después entre Susana* (Decibe), *Cecilia* (Braslavsky) *y yo, decidíamos cuáles eran los... por supuesto que Cecilia y todos los que nombramos tenían derecho a buscar la gente que quisieran, pero como que los primeras cabezas se trataban de buscar entre gente que tuviera know how y conocimiento"* (Aguerrondo, entrevista).

La misma entrevistada da cuenta del peculiar estatus de estos académicos sin afinidad política con el gobierno de turno:

"...cuando Susana me llama a mí para decirme que yo iba a ser Secretaria respondí: "Susana, vos estás loca, yo no tengo la menor idea de cómo moverme en el mundo de la política, yo voy a ser un elefante en un bazar". Y ante la insistencia dije "y bueno, mirá, pero con una condición, yo no voy a estar nunca en el lugar en donde esté Menem", esta es mi condición: que a mí no me joroben para llevarme... eso no. Bueno, no se lo digamos a Jorge (Rodríguez), *no importa, de hecho las dos o tres veces que vino Menem al Ministerio yo no fui"* (Aguerrondo, entrevista).

Buena parte de las nuevas tareas de coordinación, evaluación educativa y, especialmente, de definición de contenidos curriculares comunes, recayeron sobre este nuevo actor; por ende, y dada su buena articulación con la jerarquía política del Ministerio, se constituyeron en el centro de gravedad de la instrumentación de la reforma.

Por esa misma razón, la mayoría de los conflictos generados durante la ejecución de la transformación educativa tiene a estos analistas simbólicos como protagonistas. En distintos momentos se los vio enfrentados con la Iglesia Católica, con otros estamentos intelectuales, con otros programas del mismo ministerio y, por último, con otras reparticiones ministeriales.

A pesar del apoyo general de la Iglesia a la Ley Federal de Educación, a sus autoridades les generaba desconfianza el equipo técnico a cargo de la definición de los contenidos curriculares, desconfianza que se extendía a la Ministra Decibe que los había reclutado. El conflicto se originó en torno a un primer documento de Contenidos Básicos Comunes que no recogía las posiciones religiosas en cuestiones sensibles (concepto de género y de sexo, teoría de la evolución, modelos de familia, etc.), y se zanjó con la aceptación de parte de las demandas de la Iglesia y el alejamiento de algunos de los expertos que lo habían elaborado. Así lo reconoce la misma ex ministra:

(...) en los contenidos, ellos tenían enormes dudas respecto a que nosotros... a mí me tocó la primera etapa, Quarrachino de Obispo. Quarrachino iba y le pedía a Menem mi renuncia con todo FLACSO, porque decía que éramos todos comunistas. Toda esa cosa de la Iglesia Católica, de un sector de la Iglesia Católica.. (...) toda la discusión de si estaba o no estaba Dios en los contenidos (...) Para todos nosotros la religión se enseña en la Iglesia, no en la escuela, salvo que un padre elija mandar a un chico a la escuela religiosa, pero eso es una elección personal. Entonces ahí la negociación con la Iglesia fue muy dura, se fue un grupo de gente de Cecilia

(Braslavsky) *por esa negociación. Pero lo más que se reconoció fue el aspecto religioso de las personas o de la religiosidad de las personas, que era una manera de poder acercarse a la visión de la Iglesia, eso ocasionó que en el mismo Ministerio varios se fueran..."* (Decibe, entrevista).

La presencia y las tareas desempeñadas por este grupo de intelectuales en el gobierno menemista fue también impugnada por colegas de la academia, por lo general provenientes de las universidades públicas (en especial, del área de las ciencias de la educación), e incluso de la misma FLACSO de la que procedían varios de ellos.

Desde el primero de esos espacios la pedagoga Myriam Feldfeber reflexiona sobre los móviles que pueden haber llevado a estos intelectuales sin afiliación peronista a colaborar en la reforma:

"Yo creo que hubo una ola que atravesó Latinoamérica (...) En el cual hubo como una necesidad, inclusive, en algún sector intelectual, algunos lo explican solamente en términos de cooptación económica. Yo no creo que eso explique el caso educativo en todas las áreas, yo creo que hay mucha gente, Cecilia (Braslavsky) no estaba en el Ministerio para ganar dinero, podía hacerlo como consultora de organismos internacionales y tener muchos más recursos. Creo que había como una legítima creencia de que iban a trabajar para reformar y mejorar la educación y que era mejor que estuvieran ellos y no otros ocupando esos espacios, y una convicción por lo menos a nivel discursivo de que construían políticas de estado y no de gobierno. Sin embargo, trabajan para un gobierno que poco tenía que ver con un modelo de construcción de políticas de Estado, era imposición de un modelo, en el campo educativo fue mucho más fuerte la discusión que en otros campos" (Feldfeber, entrevista).

En parecidos términos se pronuncia Guillermina Tiramonti, docente e investigadora de FLACSO y ex colega de Cecilia Braslavsky y de otros académicos de la misma procedencia:

"...la FLACSO había estado durante un montón de años produciendo ese material que después, cuando Cecilia se fue al Ministerio llevó todo el paquete. Pero también uno puede decir había un grupo de académicos disponibles para hacer la reforma, académicos que habían perdido toda ilusión de cambio por la izquierda y que pensaron que se podía ocupar el poder y hacer el cambio desde allí. En eso Cecilia era una campeona,

una maestra, en el sentido de que Cecilia tenía una idea muy vanguardista de la cosa, y pensaba que desde el Estado se podía cambiar todo y que si ellos ocupaban el Estado se podía hacer todo. Entonces había esa generación con esa idea de la vanguardia que además formaba parte de la tradición Argentina".

La misma académica cuestiona el posibilismo implícito en las apuestas de los analistas simbólicos que colaboraron en la reforma:

"...pero yo me pregunto, ¿se hubiera podido hacer una reforma como a mí me hubiera gustado en esa época? Yo creo que no. A lo mejor esa es la reforma posible. También es cierto que quienes apoyaron la reforma podrían haber planteado otras alternativas, podrían haber dejado más en soledad al menemismo haciendo la reforma (...) desde el campo intelectual (...) La idea ésta que compartía Cecilia fuertemente, que era, vinimos nosotros y gracias a que vinimos nosotros e hicimos esta reforma, y si no hubiera sido una porquería y demás, tampoco es cierta. Es cierto que ellos tuvieron una participación en neutralizar algunas tendencias posibles de la reforma, pero también estuvieron los gremios, también estuvieron los académicos que se opusieron, también estuvo esa clase media que seguía considerado que el Estado tenía que tener presencia (Tiramonti, entrevista).

Un tercer frente que, según ciertas interpretaciones, debieron encarar estos intelectuales orgánicos se delineó en el terreno interministerial, en la disputa de espacios de poder con las autoridades del Plan Social Educativo pertenecientes al partido de gobierno (Romero y Romero 2004). Sin embargo, declaraciones de integrantes de uno y otro sector reconocen las diferencias de procedencia y formas de acción, pero no así el enfrentamiento:

"La otra ala del Ministerio era la de programas compensatorios, donde no nosotros teníamos injerencia directa porque había un ex ministro de una provincia, Sergio España, que tenía criterios totalmente políticos para el tema, pero que nos respetaba mucho (...) había buen relacionamiento, aunque la lógica de funcionamiento era otra. Había buena aceptación de cómo funcionaba esta parte del área aunque, por supuesto decían que nosotros no éramos peronistas, y eso... (...) eran dos lógicas distintas, absolutamente de acuerdo, pero no eran dos lógicas contrapuestas..." (Aguerrondo, entrevista).

"Éramos muy autónomos, sí, sí, pero en la cuestión en que nos tuvimos que interrelacionar muy específicamente con la Dirección de Investigación y Desarrollo, que era para la elaboración del tercer ciclo rural porque ahí había selección curricular, producción de trabajo, la definición de la Ministra fue que todos los materiales tenían que tener aprobación del área curricular, lo cual me pareció completamente lógico. Esa interacción fue excelente" (Kit, entrevista).

Por último, la confrontación más importante involucró a finales de la década pasada a estos intelectuales y, especialmente, a las jerarquías políticas del Ministerio de Educación que los habían reclutado, en oposición al Ministerio de Economía de la época. Si bien las diferencias entre ambas reparticiones no eran nuevas, en la antesala de la crisis económica y con la consiguiente restricción presupuestal se expandieron, originando la renuncia de la Ministra Decibe y de su equipo de colaboradores. Según la versión de esta ex jerarca:

"...el tema de salarios era verdad y nosotros éramos los primeros que peleamos muy fuertemente el presupuesto, yo públicamente me peleaba... Estaba fracturado el gobierno, yo tenía una contradicción permanente contra el Ministerio de Economía, les decía públicamente de todos además, yo me sentía totalmente libre. Y decía yo permanezco en este gobierno- porque también tenía mis contradicciones respecto a otras políticas-, en la medida que se pueda llevar esto hacia delante, porque estábamos muy comprometidos en la reforma educativa. En la medida en que eso no se llevaba adelante yo me iba a mi casa, porque para mí era el único sentido de estar en el gobierno. No compartía el menemismo, no era menemista, no tenía nada que ver con el modelo ni con la concepción de Estado que traía de la mano el equipo económico, y ahí había mucho ruido, pero como la política nuestra, gracias a esa ley que se pudo conseguir, era absolutamente estatista y le daba un rol mucho más importante al Estado (...) (luego) *se paró totalmente la inversión, que ya venía bastante reducida, yo me fui del Ministerio y todo el equipo porque a mediados del noventa y nueve hubo un recorte de 300 millones, frente al que dijimos "nos vamos" porque no podíamos cumplir sin esa plata con las metas previstas"* (Decibe, entrevista).

iv) Buena parte de la implementación de la reforma se canalizó por medio de acuerdos entre el gobierno nacional y *las provincias*, siendo escenarios privilegiados el Pacto Federal Educativo (principal –pero no exclusivamente- en los aspectos financieros) y el Consejo Federal de Cultura y Educación (estructura del

sistema, contenidos curriculares comunes, formación docente). Si bien se entiende que el centro orgánico (Ministerio de Educación de la Nación) tuvo un fuerte protagonismo en estas tareas, basado en sus mayores recursos humanos y financieros, e incluso por el empleo de presiones y prebendas (Puiggrós 1997:53), investigadores como Rivas (2004:98) matizan la situación de los poderes provinciales. Según éste, aunque la tónica general de la actuación de los gobernadores demuestra cierto desinterés por los fines propiamente educativos y una mayor atención a sus usos políticos, el análisis comparado interjurisdiccional evidencia diferencias dependientes del perfil del ministro de educación provincial, de su cuota de autonomía y de los recursos financieros asignados.

v) Para situar a los *gremios de la enseñanza* en este mapeo se requiere previamente dar cuenta de su fragmentación a partir de la transferencia de las escuelas a las provincias, con un relajamiento de los vínculos entre las bases en las jurisdicciones y la dirigencia nacional. Asimismo, el sindicato con mayor protagonismo en la década pasada (CTERA) agrupaba solamente a la tercera parte de los docentes sindicalizados (Rivas 2004:124). Hechas estas salvedades, puede afirmarse que el posicionamiento del sindicalismo docente frente a la reforma pasó de su involucramiento en la discusión y aprobación de la Ley Federal de Educación a posturas cada vez más distantes del gobierno, que culminaron con la larga protesta encarnada en la "Carpa Blanca" entre 1997 y 1999. Este distanciamiento puede atribuirse tanto al incumplimiento de expectativas generadas por la ley en el momento de su ejecución, como por el relevo en la cúpula de la CTERA, que cambió de manos desde dirigentes afines al peronismo a otros vinculados a la oposición política.

Es ilustrativo de este cambio de postura sobre la Ley Federal de Educación el siguiente pasaje del discurso pronunciado por Marta Maffei, en su carácter de Secretaria General de CTERA, en el II Congreso Educativo Nacional del año 1999:

> *"...esta ley es hija del ajuste .Es la promotora de la deserción del Estado. Ha cristalizado en su letra la dictadura empresarial y la normativa del FMI. Contra esta ley no puede haber un solo docente que baje los brazos"* (CTERA et al 2005:127).

En un nivel más desagregado, la encuesta nacional llevado a cabo por IIPE-UNESCO (citada por Tedesco y Tenti 2004:47 y 49) ha puesto de manifiesto que la mayoría de los docentes acuerdan con los objetivos perseguidos por la reforma, pero son más críticos al evaluar las estrategias aplicadas y los resulta-

dos logrados. La transformación educativa no habría contado con el apoyo necesario en las aulas, por cuanto los docentes la percibieron como una desvalorización de sus saberes y su cultura, como una amenaza a su identidad y a su seguridad laboral.

vi) Históricamente la *Iglesia Católica* ha ocupado un lugar relevante en la educación argentina, constituyéndose en el prestador privado de enseñanza de mayor importancia. Pero su influencia va aún más allá de los establecimientos que administra directamente, a través de su varias modalidades de intervención en la temática educativa: la cooptación de agencias del Estado (especialmente las direcciones gubernamentales y provinciales encargadas de su regulación), el lobby por subsidios del Estado, la incidencia en la definición de los contenidos educativos, y la influencia directa sobre la opinión pública (Rivas 2004:138-140). La entidad que agrupa a las escuelas de este credo es el Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC).

El acercamiento entre la Iglesia Católica y el peronismo se concretó en primera instancia en el devenir el Congreso Pedagógico, entre los años 1984 y 1988. Así lo reconoce quien luego fuera Ministra de Educación:

> *"Durante el Congreso Pedagógico hay sectores de la Iglesia que se aliaron con sectores del peronismo y contra el radicalismo. Entonces la Iglesia ahí veía como mucho más radicalizado para su problema ideológico a los sectores del radicalismo que a los sectores del peronismo, que en ese momento estaban con la Iglesia. La ortodoxia del peronismo, porque el peronismo tiene de todo, tiene derecha, izquierda, bueno, los otros que éramos nosotros tuvimos diferencias muy duras con la Iglesia pero podíamos negociar. Pero bueno, siempre había más simpatía con el peronismo por el Gobierno, por un encuadre más general de la Iglesia..."* (Decibe, entrevista).

En la medida que la Ley Federal recogió años después algunos de los aspectos más sensibles para la Iglesia que fueran introducidos por esa coalición en el Congreso Pedagógico (su reconocimiento expreso como agente educativo –art. 4º-, los objetivos del sistema educativo –art.6º-, el aporte financiero estatal como garantía de la libertad de enseñanza –art. 36), ese sustento se extendió a la nueva normativa:

> *"La Iglesia Católica apoyó. Fue la que apoyó muchísimo la Ley Federal, la apoyó porque ellos jugaron una parte importante desde el Congreso*

Pedagógico, a pesar de que no compartían muchas cosas. No compartían las reformas que proponíamos de los Institutos (...) yo diría que de todos los actores sociales incluida la CGT, el que más defendió la institucionalidad de la ley fue la Iglesia Católica" (Decibe, entrevista).

vii) Otro actor del proceso de reforma educativa en Argentina que debe mencionarse es el Banco Mundial. En el año 1994 este organismo concedió al gobierno argentino el Préstamo BIRF 3794, suscrito por ambas partes en marzo de 1995 y con vigencia hasta el año 2000. Básicamente, el préstamo tenía por objeto fortalecer las capacidades provinciales para gestionar la recientemente traspasada enseñanza media, a través de la ejecución del "Proyecto de Descentralización y Mejoramiento de la Educación Secundaria" (Prodymes I). Inicialmente sólo comprendió a seis provincias (Mendoza, Neuquén, Provincia de Buenos Aires, Río Negro, Santa Fe y Misiones), que originariamente asumían la contrapartida financiera del préstamo (un 30% del total). El aporte del Banco Mundial significaba casi la totalidad del 70% restante, ya que los aportes del gobierno nacional eran mínimos. El monto inicial del préstamo era de 190 millones de dólares, con otros 80 millones de contraparte nacional, que a partir de la renovación del préstamo en diciembre de 1995 (Prodymes II) corrió por cuenta de la Nación.

El proyecto contaba con tres componentes: fortalecimiento institucional de los ministerios provinciales, calidad de la educación (reformulación curricular, capacitación docente y equipamiento) e infraestructura. El componente nacional, por su parte, se orientaba hacia aspectos de gestión medulares para la reforma: información, evaluación y capacitación. Su piezas principales fueron el Programa de Reforma de la Gestión Administrativa de los Sistemas Educativos (PREGASE), la Red Federal de Información, el Programa de Estudios de Costos, el Programa de Becas para Estudios de Posgrado (PROFOR), y el programa que sustentaría al Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC).

Para canalizar institucionalmente el financiamiento internacional se creó en el Ministerio de Educación la "Unidad Coordinadora Nacional de Programas con Financiamiento Externo", de la cual dependían las Unidades Ejecutoras Provinciales que tenían a su cargo la implementación de las líneas de políticas subvencionadas. El vínculo entre una y otras surgía de la celebración de un contrato de adhesión, que explicitaba las condiciones para la ejecución de los préstamos en cada jurisdicción. Para algunos críticos del proceso, la figura del "programa" como eje de las políticas y el entramado institucional constituido a su alrededor tuvo consecuencias importantes, entre las que destacan: fragmentación entre las estructuras burocráticas tradicionales y las constituidas para la ejecución de los

fondos externos; formación de una sólida red de relaciones entre los asesores externos y los "analistas simbólicos" que se contrataban localmente; e introducción de nuevas matrices de diagnóstico y diseño de políticas educativas, que constituían un "nuevo capital lingüístico" para el mundo escolar (Romero y Romero 2004:110-112).

Si bien las sumas aportadas por el Banco Mundial y por otros organismos financieros para sustentar la reforma educativa no fueron relevantes en comparación con el presupuesto educativo nacional[7], algunos analistas le han asignado a sus préstamos un "efecto indirecto" de importancia, por cuanto las pautas y criterios emanados del organismo habrían construido una nueva visión diseminada por las distintas jurisdicciones, no por la vía de la condicionalidad financiera sino de otros mecanismos de "violencia simbólica", entre los que se destaca el disciplinamiento de las burocracias estatales (Corbalán 2002:95). Aún reconociendo que la ingerencia de los organismos multilaterales fue menor a la registrada en otros países de América Latina, Rivas (2004:158-160) relata que su intervención fue clave, no tanto por la magnitud de los recursos concedidos, sino por su capacidad de direccionamiento de políticas y lineamientos de acción, de conformación de agenda. Incluso, en muchas provincias la instalación de unidades de coordinación encargadas de ejecutar los fondos externos conformaron una suerte de "ministerios paralelos", con agentes mejor pagos y externos a las burocracias locales. Carnoy et al (2004ª :12-13) postulan que organismos como el Banco Mundial, el FMI y el BID jugaron un rol importante en la difusión de la ideología de mercado en América Latina, y en el caso específico de Argentina contribuyeron a sustentar políticas educativas concretas, como el subsidio a la educación privada y la descentralización.

Por el contrario, quienes tuvieron las mayores responsabilidades políticas en ese momento niegan esa influencia:

> *"...el BID y el Banco Mundial, eran para nosotros dos bancos que se peleaban por ofrecer recursos para las cosas que ellos querían, con modelos de gestión que traían en sus cabezas de otros países, muy alimentados por los temas de las reformas neoliberales. Ellos venían con la idea de que había que instalar el voucher y nosotros lo que hicimos fue negociar con los bancos, desde la idea de que el banco presta recursos para políticas que fijaba el ministerio, porque había mucha claridad de qué hacer y mu-*

[7] En conjunto, los fondos externos representaron entre un 0.08% y un 2.57% del gasto educativo total en el quinquenio 1995-2000 (Morduchowicz 2002a).

cha discusión propia. (Los préstamos no se condicionaron en ese sentido) para nada, absolutamente para nada.(...) yo tengo una experiencia con los bancos muy precisa, muy clara: el banco, para mí, era un organismo con gente, con algunos mejor formados que otros que venían con mucha plata y con la obligación de vender plata, porque son... venden plata, ¿no?(...) si se encuentran una cantidad enorme de ideas y gente que dice igual que Chile, mire no, yo quiero plata para esto, me la dan , a cuánto me la dan, si no, no la tomo, y ahí se acabó la discusión, no hay más ideología, nada. Yo tuve esa experiencia. Yo mal les echaría la culpa si algunas de las políticas que fueron financiadas, que fue el 3% en realidad del presupuesto nuestro de financiamiento externo, todo era presupuesto nacional" (Decibe, entrevista).

Este argumento, que procuraba probar la autonomía por la reducida incidencia de los montos prestados, es refutado desde la oposición a la reforma, por quienes ubican la dependencia de las políticas en un contexto más amplio:

"En verdad la condicionalidad no era por los prestamos para educación, sino por la deuda externa (...) Nosotros empezamos a tener una balanza deficitaria en tres, cuatro, cinco, seis mil millones de dólares anuales, no había forma de completar ese dinero para pagar las importaciones si no era por la vía de los préstamos, no había otra manera, otro mecanismo con el país endeudado, con esa condicionalidad de la deuda que tenía que pagar, por lo menos los intereses. Pagar para poder seguir tomando nuevos préstamos. Tenía que seguir disciplinadamente las políticas de Washington. Entonces no era una política educativa, sino global, de apertura, de apertura de los bancos, de cierre de los bancos, de remate de las viviendas, de entrega de la tierra, de entrega de los recursos naturales, de entrega de la minería, de entrega de los ríos, de entrega del agua, o sea esto es una política global muy fuerte de avance sobre los recursos naturales, sobre biodiversidad fundamentalmente, y obviamente sobre la formación de las cabeza de la gente" (Maffei, entrevista).

Sin pretender laudar aquí esta disputa, es oportuno señalar que en el año 1991 – esto es, poco antes de la aprobación de las dos leyes principales de la reforma educativa argentina- el Banco Mundial emite el documento titulado "Argentina. Reasignación de los recursos para el mejoramiento de la educación", fruto de un estudio realizado conjuntamente con el gobierno argentino, culminado en diciembre de 1988 y discutido y ajustado posteriormente con la entrante Administración Menem. Entre las "recomendaciones de políticas" de esta pieza destacamos: orien-

tación de los recursos específicamente a los grupos pobres (libros de texto, incentivos a maestros), establecimiento de normas de calidad y medición de los logros (normas y pautas de rendimiento escolar, control y evaluación, sistema de elaboración de estadísticas), suministro de asistencia técnica y fortalecimiento de la capacidad de ejecución (especialmente a las provincias con menos desarrollo relativo), descentralización de la enseñanza secundaria (con correlativo fortalecimiento de la capacidad técnica del Ministerio nacional), y reevaluación del sistema de educación técnico – profesional. Aún sin establecer relaciones de causalidad, la concordancia general de esta agenda de reformas con la efectivamente promovida es sugerente.

viii) Por último, Tedesco y Tenti (2004:49) reflexionan que a pesar de que los nuevos modos de gestión educativa abren mayores espacios para la participación de otros actores –especialmente las familias- su protagonismo no se ha manifestado claramente. Algo similar puede decirse del sector empresarial, que especialmente a través de coloquios ha expresado un mayor interés por la problemática educativa, que sin embargo no se ha plasmado en formas institucionales.

2. El *corpus* de la reforma: redefinición de roles estatales y pervivencia de modalidades privadas tradicionales.

Como podrá apreciarse luego de la descripción que sigue, el catálogo de "políticas ortodoxas" que identificáramos al final de la Sección II de este trabajo tuvo una acogida parcial en la reforma argentina de la década del noventa, en términos de mercantilización de la gestión, calidad y equidad y recomposición de los roles público y privado en el financiamiento. Claramente, la sintonía se manifiesta en el impulso descentralizador dentro de las propias estructuras estatales (de lo nacional a lo provincial), en los nuevos cometidos y recursos del gobierno central para la dirección del sistema, en el rediseño de estructuras y contenidos curriculares y en el desarrollo de políticas focalizadas. En cambio, los patrones privatistas se reducen al mantenimiento de prácticas de financiamiento estatal de la educación privada inauguradas varias décadas atrás. Organizaremos la descripción en torno a las orientaciones de políticas "ortodoxas" expuestas en la Sección II, para contrastarlas con esta experiencia nacional.

2.1. Una gestión descentralizada y escasamente mercantilizada.

2.1.1. Descentralización administrativa y territorial.

A partir de la vigencia de la *Ley de Transferencia de Servicios Educativos* en enero de 1992 y mediante un proceso que se completó recién en el año 1994, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pasaron a ser responsables de los servicios educativos que hasta entonces dependían del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y del Consejo Nacional de Educación Técnica. Asimismo, también se traspasó la supervisión de las instituciones educativas privadas a esas jurisdicciones. En cuanto a la transferencia de las escuelas normales e institutos superiores, tanto estatales como privados, se materializó en el año 1993. En conjunto, se transfirieron 4.764 establecimientos, 105.000 cargos docentes y 17.410 cargos no docentes (Tedesco y Tenti Fanfani 2004:36). A mediados de esa década, prácticamente no existían establecimientos educativos que dependieran directamente del gobierno nacional.

En la ingeniería de la Ley de Transferencia se separó por un lado la gestión de los establecimientos, que una vez culminado el proceso de traspaso quedaría a cargo de las distintas jurisdicciones, y por otro las competencias de evaluación, supervisión, elaboración y sistematización de información estadística y prestación de asistencia técnica y financiera, que preservaría el Poder Ejecutivo Nacional en la esfera educativa, en un nítido diseño de "control a distancia" de la gestión. Posteriormente la Ley Federal de Educación Nº 24.195, sancionada en el año 1993, declaró que el gobierno y la administración del sistema educativo es una responsabilidad concurrente y concertada del Poder Ejecutivo nacional y de los poderes ejecutivos de las provincias y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, la *Ley Federal de Educación* distinguió tres niveles en la estructura del gobierno y la gestión del sistema educativo. En primer término, el jurisdiccional (provincias y Ciudad de Buenos Aires), encargado de la administración inmediata de los subsistemas y de la prestación del servicios. Segundo, el nivel nacional, donde radica la responsabilidad "principal e indelegable" para fijar y controlar el cumplimiento de la política educativa, y la tarea de garantizar la unidad del sistema educativo, además de cometidos de regulación, supervisión y promoción ya anticipados por la Ley de Transferencia. Entre estos, debe destacarse especialmente la competencia nacional en la fijación de objetivos y contenidos curriculares básicos comunes, como se detallará más abajo (nral. 2.2.1.). Por último, el nivel federal, representado por el Consejo Federal de Cultura y Educación, organismo integrado por los ministros de educación de cada una de las jurisdicciones y pre-

sidido por el Ministro de Cultura y Educación de la Nación, cuya misión es unificar criterios entre las jurisdicciones, cooperar en la consolidación de la identidad nacional y garantizar el derecho constitucional de enseñar y aprender en forma igualitaria y equitativa.[8]

Como ya se indicó, la estrategia de financiamiento de la transferencia de los servicios educativos radicó en la retención por parte del Estado Nacional de fondos coparticipables provenientes de impuestos nacionales en una cuantía tal que permitía solventar la continuidad de las prestaciones, y su posterior distribución entre las provincias. En un primer momento el Estado Nacional no aportó recursos adicionales para el financiamiento de la transferencia. Como apunta Morduchowicz (2002a:52-53), al mecanismo elegido se le puede calificar como "cuasi asignación específica de una masa de ingresos", en cuanto las sumas retenidas y luego transferidas podían usarse para sufragar indistintamente las diversas erogaciones provinciales, por lo que no se destinaron explícitamente al pago de los salarios docentes.

El proceso de descentralización territorial fue acompañado del *Pacto Federal Educativo*, previsto en la Ley Federal de Educación, y efectivamente suscrito por los representantes del Poder Ejecutivo Nacional, las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en San Juan, en septiembre del año 1993. Por este Pacto el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y las distintas jurisdicciones se comprometieron a verter 3.000 millones de pesos - dólares adicionales a la educación en el quinquenio 1994-1999, con destino a gastos de infraestructura, equipamiento y capacitación docente. El 80% de esos fondos tendría origen nacional, en tanto las provincias aportarían el 20% restante. Posteriormente a la firma del Pacto Federal se suscribieron actas complementarias entre la Nación y las distintas provincias, en las que se explicitaban los compromisos de cada parte. Según la mirada de Puiggrós (1997:53) estos mecanismos de adaptación del esquema general a cada provincia mediante acuerdos con el gobierno nacional fueron desvirtuados por la aplicación de prácticas prebendarias, y sometieron a las provincias al control político central.

Al proceso de transferencia de los establecimientos educativos a las provincias que culminó en la primera mitad de la década pasada se le ha imputado reiteradamente un efecto segmentador y disgregador del sistema educativo argentino, en virtud del repliegue del estado nacional como agente homogeneizador de las pres-

[8] Se trata de un organismo creado por ley en el año 1979, y de actuación reglamentada por decreto del año 1984.

taciones de enseñanza, y de las notorias asimetrías de recursos materiales y humanos entre las distintas jurisdicciones. Algunos estudios de campo han profundizado en la notoria disparidad existente entre las provincias en cuanto a las relaciones de poder entre los distintos actores políticos y sociales, los aspectos financieros, las políticas laborales y las alternativas pedagógicas y curriculares, con el consiguiente impacto en los aprendizajes (Rivas 2004). Han sido también notorios los resultados de la transferencia en términos de remuneraciones docentes, originando grandes disparidades entre las distintas unidades territoriales.

Asimismo, es discutible que la descentralización verificada haya supuesto una efectiva transferencia de poder desde el estado nacional a las jurisdicciones. En virtud de las competencias estratégicas retenidas -y ampliadas- en el Poder Ejecutivo Nacional, y de la disposición de equipos técnicos y recursos financieros de significación avocados a tareas claves, varios autores han categorizado a las políticas de la etapa como un proceso de re-centralización de las competencias educativas, especialmente en la órbita del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Riquelme 2004:65; Feldfeber e Ivanier 2003: 428-429). Para otros críticos, más que ante una experiencia de descentralización nos encontramos ante otra de desconcentración, pues esta supone la atribución de funciones a órganos que siguen manteniendo una relación de dependencia con la administración central (Rigal 2004:87). Y se subraya, incluso, que si bien se federalizó el sistema educativo las provincias siguieron manteniendo sistemas altamente centralizados, con escasa devolución de poder a las unidades intermedias y a las escuelas (Gvirtz 2006). A este último aspecto, precisamente, destinaremos los dos numerales siguientes.

2.1.2. Autogestión docente

El traspaso de competencias centrales a las provincias no llegó a los establecimientos educativos, más allá de cierta retórica que acompaño a la reforma. En términos generales, y con la excepción de algunas provincias que impulsaron cierta autonomía de los planteles docentes para llevar adelante propuestas educativas (el caso paradigmático es el de San Luis [9]), el sistema siguió funcionando

[9] En esta se desarrollaron las denominadas “escuelas autogestionadas”. Estas instituciones eran gestionadas por asociaciones educacionales integradas por no menos de tres docentes, pedagogos o personas vinculadas a la educación. Llegaban a constituirse como tales una vez presentado y aceptado el proyecto, luego recibían del gobierno provincial financiamiento según el número de alumnos, y finalmente eran evaluadas para mantener el reconocimiento y financiación de la provincia. En 1999 el gobierno provincial firma un convenio con la Fundación Gobierno y Sociedad –de orientación liberal- para desarrollar escuelas charter.

con su tradicional lógica centralista, sin perjuicio de que el *locus* de la autoridad se haya transferido parcialmente a las jurisdicciones.

Marginalmente, los centros escolares de algunas provincias se incorporaron a los denominados *Proyectos Educativos Institucionales*, programa concebido desde el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación pero abierto al diseño de propuestas y a la ejecución de base local. Los docentes debían realizar un diagnóstico de la situación de su establecimiento, identificar fortalezas y debilidades y proponer estrategias de superación, que luego sería evaluado centralmente para merecer apoyo financiero. Aunque el objetivo del programa era despolitizar las prácticas escolares y ampliar los espacios de iniciativa, fundamentalmente de directores y maestros, se ha señalado que no bastó para que las escuelas ganaran mayores márgenes de libertad, por cuanto no se implementaron políticas que fomentaran los cambios propuestos: los directores de escuela continuaron siendo designados desde el nivel central, y no tuvieron ingerencia en la contratación de maestros; no se asignaron nuevos roles para inspectores y directores, ni se estableció un sistema de información que permitiera monitorear a las escuelas (Gvirtz 2006).

Fuera de esta lógica planificada, se ha advertido sobre la extensión en el sistema educativo argentino de una autonomía escolar de naturaleza anómica, tributaria de la ausencia de políticas estatales o de agentes que las propongan y evalúen. Se trata de escuelas situadas lejos de los niveles de conducción, que han contado en la práctica con una amplia autonomía que en lugar de potenciar cambios sistémicos, contribuyen a su fragmentación (Filmus 1996:74).

2.1.3. Participación local

En la Ley Federal de Educación (arts. 41 y 42) se introdujeron los conceptos de "unidad escolar" y "comunidad educativa", que ambientarían la participación de directivos, docentes, padres, alumnos y ex – alumnos, personal administrativo y auxiliar de la docencia y organizaciones representativas, en la organización y gestión de los establecimientos, y en actividades de apoyo y mejoramiento de la calidad de la educación. Se alentó además a texto expreso el establecimiento de vínculos entre los centros educativos y las organizaciones del entorno.

Más allá de estos enunciados, las referencias limitativas sobre el alcance de la descentralización realizadas en el numeral anterior valen también para dar cuenta de la inexistencia de procedimientos efectivos a escala nacional para incorporar la participación de distintos actores de las comunidades locales, de padres de estudiantes o de empresas en la gestión de las instituciones educativas.

2.1.4. Sistemas Nacionales de Información y Evaluación

La Ley Federal de Educación dispuso la creación del *Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC)* en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura de la Nación, organismo encargado por dicha ley de la evaluación de la oferta educativa. El sistema se orientó fundamentalmente a medir los resultados –y no los procesos- educativos, por lo que se instrumentaron sucesivas instancias de medición del aprendizaje en los establecimientos de enseñanza. Para ello, entre 1993 y 1995 el Ministerio validó los instrumentos de recolección de los datos a través de pruebas piloto, y simultáneamente comenzó a aplicar de manera paulatina los "Operativos Nacionales de Evaluación". Los conocimientos en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias y Estudios Sociales de estudiantes de escuelas públicas y privadas son evaluados anualmente en los grados 3, 6-7, 9 y 12. Hasta el año 1997 todas estas pruebas se aplicaban a una muestra de escuelas, en tanto desde ese año se aplican al universo de estudiantes del grado 12. Adicionalmente, se recogía información contextual (de naturaleza socioeconómica, cultural y regional) mediante entrevistas a maestros y directores. La devolución de los resultados a las escuelas consistía en un breve reporte que informaba del desempeño promedio de sus estudiantes, comparándolo con el obtenido por otras escuelas de la región; sin embargo, los resultados no eran acompañados por la presentación de las variables contextuales que contribuían a explicarlos. También se hacía llegar a las escuelas guías de apoyo pedagógico, para favorecer el mejoramiento de la enseñanza en las disciplinas en las que se hubieran obtenido resultados deficitarios.

La difusión de los resultados de las evaluaciones se hace más frecuente en los últimos años del decenio. Inicialmente se elaboran tablas con los resultados promedio de cada una de las provincias. Posteriormente se difunden por la prensa los puntajes nacionales y los de las provincias con peores resultados, y desde 1997 se identifican las escuelas con puntuaciones superiores. También a partir de 1997 se publican en Internet *rankings* de los establecimientos de acuerdo a pruebas aplicadas a estudiantes del último año del nivel medio.

Entre los logros del sistema se anota la instalación de una "cultura de la evaluación" (Gvirtz 2006). En cambio, se le critica su carácter discriminatorio, dada su incapacidad de registrar situaciones contextuales que influyen en el aprendizaje, y la manipulación en la interpretación de sus resultados para justificar la Reforma (Puiggrós 1997:50-51), así como la falta de confianza de la población y la limitada participación federal (Gvirtz 2006).

2.1.5. Responsabilización de las escuelas por sus resultados

Si bien introdujo el sistema de evaluación antes descrito, la reforma argentina no vinculó de manera sistemática sus resultados con mecanismos de premios y castigos a las instituciones. En buena medida, esto se puede explicar por la escasa autonomía de gestión pedagógica y administrativa de los centros, que inhabilitaba la atribución de los resultados educativos a sus autoridades.

Sin embargo, respondiendo a decisiones de carácter político no previstas en el diseño del sistema, en los años 1998 y 1999 se otorgó un premio a las "mejores escuelas" según los resultados obtenidos en el Operativo Nacional de Evaluación. El premio consistía en distinciones honoríficas o en el otorgamiento de materiales didácticos, y fue objeto de amplia difusión a nivel de prensa, promovida desde la misma cúpula del gobierno (Gvirtz et al 2006).

2.1.6. Incentivos a la competencia entre escuelas y entre docentes

Las políticas educativas del gobierno menemista tampoco incorporaron mecanismos de cuasi-mercado a la interna del sub-sector público de la educación, más allá de la diferenciación en condiciones de trabajo y remuneraciones docentes derivadas de las distintas situaciones provinciales, agravadas luego de la Ley de Transferencia de 1992.

Sin embargo, la introducción de criterios objetivos para la ordenación de las carreras funcionales y de la escala de remuneraciones no estuvo ausente, al menos en la intención, en el Ministerio de Educación. Así quedó explicitado en el año 1997, cuando a las demandas salariales encarnadas en la "carpa blanca" docente establecida frente al Congreso de la Nación se pretendió responder con un proyecto de ley que vinculaba ambos aspectos. En las consideraciones de dicho proyecto se propuso la creación de un *"Fondo de Profesionalización Docente"*, condicionando sus desembolsos a que las jurisdicciones «inicien voluntariamente, y de manera consensuada, un proceso de cambio del respectivo régimen laboral vigente y a la instalación de uno nuevo que incorpore, de manera preponderante, criterios de calificación profesional, capacitación y evaluación del desempeño para la determinación de los niveles salariales y ascensos». Este proyecto recibió críticas de los sindicatos docentes y finalmente fracasó, al no obtener el financiamiento externo requerido al Banco Mundial.

En su lugar, en el año 1998 se creó por ley el *Fondo Nacional del Incentivo Docente*, destinado a abonar un adicional salarial a todos los docentes (estatales y privados de establecimientos subvencionados) y financiado mediante un impues-

to aplicado a los automotores. Este Fondo generó muchos cuestionamientos por el tipo de activo gravado y las exoneraciones a transportistas concedidas posteriormente, y a su vez no generó los recursos proyectados, por lo cual el pago de los adicionales salariales se realizó de manera irregular. Finalmente, en el año 2000 fue derogada la ley que había creado el impuesto y a partir de esta fecha el Tesoro Nacional fue el encargado de pagar el incentivo.

Más allá de su denominación, la prestación consagrada por el Fondo Nacional del Incentivo Docente no preservó el carácter finalista y condicionado del frustrado "Fondo de Profesionalización Docente", y en puridad constituyó simplemente un complemento salarial, sin la naturaleza de incentivo selectivo.

2.2 Las estrategias para mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo.

2.2.1. Rediseño de la estructura curricular

a) La "Educación General Básica" como núcleo de la reforma curricular.

Uno de los puntos más importantes de la reforma educativa argentina fue la modificación en la estructura del sistema. Se pasó del modelo clásico de Primaria de siete años y Secundaria de cinco, a un sistema en el cual la educación comienza en el nivel inicial de 5 años, continúa con nueve años de Educación General Básica (EGB) y se complementa con tres años de Educación Polimodal.

Esta estructura quedó definida en el artículo 10 de la Ley Federal de Educación, que instituyó cuatro niveles educativos:

- La *Educación Inicial*, destinada a niños de 3 a 5 años, estableciéndose el último año como obligatorio y la posibilidad de apertura de jardines maternales para menores de 3 años.
- La *Educación General Básica (EGB)*, de 9 años de duración a partir de los 6 años de edad. De carácter obligatorio, se la plantea como " unidad pedagógica integral" e integrada por ciclos (que posteriormente el dec. 1276/96 y Resoluciones del Consejo Federal de Cultura y Educación instrumentarían en EGB1, EGB2 y EGB3, de 3 años de duración cada uno).
- La *Educación Polimodal*, de cursado posterior al EGB, con una duración mínima de 3 años e impartida por "instituciones específicas".
- La *Educación Superior*, profesional y académica de grado, ubicada luego de la culminación de la Polimodal , con una duración determinada por las instituciones universitarias y no universitarias que la impartan.

También se identificó la *Educación Cuaternaria* (arts. 25 y 26), destinada a aquellos que hayan finalizado estudios de grado o acrediten conocimientos y experiencia suficientes, impartida por Universidades o instituciones académicas, científicas y profesionales.

Argumentaba Braslavsky (1999:20-21) que la estructuración en ciclos de la trayectoria educativa intentaba facilitar el avance de los estudiantes, evitándoles cortes abruptos entre modelos institucionales. Dentro de ese *continuum* cada ciclo debía tener una lograda articulación con el anterior y el posterior, además de una identidad propia: para el ciclo inicial, sería la socialización abierta; en el primer ciclo de la EGB, la adquisición de competencias básicas; en el segundo ciclo, su profundización y el desarrollo de competencias básicas para la búsqueda y procesamiento de información; en el tercer ciclo, el cultivo de la diversidad y la iniciación de la capacidad para transformar el entorno; y por último, en el nivel Polimodal, la transformación de aquellas competencias básicas en fundamentales.

La reconocida pedagoga y gestora de la reforma otorgaba un rol estratégico al tercer ciclo del EGB:

> *"La propuesta de la educación general básica de nueve años es heredera de aquél afán de justicia social y de igualdad política. La organización de un tercer ciclo que facilite el tránsito de un modelo predominantemente contenedor y socializador hacia un nivel polimodal predominantemente contextualizador y promotor de la diversidad es una clave en la búsqueda de la realización de ese afán, hoy más vigente que nunca"* (Braslavsky 1999:83).

b) El Ciclo Polimodal y la Educación Técnica.

En la nueva legislación la Educación Polimodal quedó a cargo de "instituciones específicas", previéndose la alternancia entre instituciones educativas y empresas. Se esperaba un rol activo de las asociaciones gremiales en el sustento de este ciclo, involucrando a organizaciones empresariales y sindicatos en el proceso de formación, aportando iniciativas pedagógicas, espacios adecuados y el vínculo con las tecnologías productivas.

El Consejo Federal de Cultura y Educación fue el encargado de definir las "Modalidades" del Ciclo Polimodal siguiendo las recomendaciones de la Ley Federal, de acuerdo a la demanda del mercado de trabajo, las necesidades regionales y la articulación con la educación superior. Estas Modalidades fue-

ron: Ciencias Naturales; Economía y Gestión de las Organizaciones; Humanidades y Ciencias Sociales; Producción de Bienes y Servicios; y Comunicación, Artes y Diseño.

En 1993 el Consejo Federal definió dos funciones para el Polimodal: una función "propia", asociada a los objetivos curriculares del nivel, y una función propedéutica como instancia de pasaje a la educación superior. Entre los objetivos de la "función propia" figuraron la formación ciudadana, el desarrollo de las competencias necesarias para la comprensión e inserción en los procesos globales y en un mundo de complejidad y competitividad crecientes, y la adquisición de saberes orientados a la incorporación a sectores o ramas productivas específicas. La función propedéutica procuraba una adecuada articulación con la educación superior, asegurar el desarrollo de competencias específicas en las grandes áreas del conocimiento, y otorgar respuestas a las demandas del contexto social diversificado, que determinaba trayectorias educativas y laborales diversas.

En 1996 se aprobó definitivamente un documento elaborado por el Consejo en el cual se establecieron dos sub-niveles dentro de la educación Polimodal. El primero consistía en una "Formación General de Fundamento" (FGF) que retomaba los contenidos de la EGB pero con mayor profundidad, y el segundo suponía una "Formación Orientada" (FO) que contextualizaría y especificaría los contenidos de la FGF según distintas áreas de conocimiento, así como también de la producción. La FGF brindaría Contenidos Básicos Comunes, por lo que sería común a todas las modalidades, y la FO constaría de Contenidos Básicos Orientados, centrados en las temáticas de cada modalidad. También se habilitó la posibilidad de definir Contenidos Diferenciados, definidos por las propias instituciones.

Cabe acotar que en la Ley Federal de Educación no hay un capítulo especial dedicado a la *Educación Técnica*. Esta es incluida en el nivel Polimodal, específicamente en las tecnologías orientadas a la producción de bienes y servicios, pero también transversalmente a todas las modalidades, ya que existe la complementación con los denominados "Trayectos Técnicos Profesionales".

Para acompañar el proceso de transformación de la educación técnica, orientado por el propósito de superar su relativo aislamiento del resto del sistema educativo, en 1994 se intervino el Consejo Nacional de Educación Técnica y el año siguiente se creó el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET).

Los ya citados *Trayectos Técnicos Profesionales*, definidos por Resolución del Consejo Federal de Cultura y Educación de noviembre de 1996, se orientaron a

formar técnicos de nivel medio en áreas ocupacionales que por su complejidad requirieran de competencias profesionales específicas. La organización curricular prevista era de naturaleza modular, con unidades combinadas de diversas maneras de acuerdo a las capacidades requeridas por los distintos perfiles profesionales. Se estableció una carga horaria mínima de 1200 horas y una máxima de 1800. En general, los trayectos implementados reprodujeron las especialidades previas de la educación técnica (Riquelme 2004:91).

c) La implementación de la reforma curricular

La propia ley previó una tramitación "gradual y progresiva" en cada provincia del pasaje de la anterior estructura curricular al nuevo esquema (arts. 10 y 66). Sin embargo, los acuerdos posteriores en el Consejo Federal de Cultura y Educación no condijeron con esa parsimonia. Así, se acordó reducir al mínimo posible la coexistencia del sistema antiguo con el nuevo y se descartó su implantación grado por grado, para no prolongar la transición; se propuso modificar la estructura vigente en varias partes a la vez, comenzando de manera casi simultánea el primer año de los distintos niveles; y se coincidió en provocar un cambio estructural de la unidad escolar (gobierno, administración, organización y contenidos) (Riquelme 2004:2-83).

Es importante señalar que la nueva estructura del sistema educativo no fue aplicada de igual forma en todas las provincias. En los extremos, la provincia de Buenos Aires se apareció como el modelo paradigmático en la aplicación de la nueva estructura, mientras que la Ciudad de Buenos Aires directamente no la asumió y continuó con la estructura previa a la ley (siete años de primaria y cinco años de secundaria).

Para la mayoría de jurisdicciones que llevaron adelante el proceso de transformación, la ubicación edilicia del tercer ciclo de la Educación General Básica fue uno de los aspectos más problemáticos, con consecuencias "hacia atrás" y "hacia adelante" de la nueva estructura. Por la diversidad de los intentos realizados, llegaron a convivir en Argentina varias modalidades de aplicación de la EGB:

- EGB "integrada", la cual consistía en 9 años concentrados en la ex- primaria.
- El modelo "articulado", el cual brindaba el 7° año en la ex-primaria y 8° y 9° en las ex–secundarias, junto al Polimodal.
- El modelo que ofrecía todo el 3er. ciclo de EGB en el Polimodal (sólo la Provincia de Córdoba).
- El modelo que ofrecía el 3er. ciclo en un establecimiento autónomo (sólo la Provincia de La Pampa).

A su vez se dieron casos en los que convivieron más de un modelo, como es el caso de la provincia de Bs. As. donde se llevaron a la práctica los dos primeros citados (Tedesco y Tenti Fanfani 2004:38).

Las instituciones que más pudieron adaptarse al cambio de estructura fueron las privadas, que desde un principio ofrecían los niveles primario y secundario en la misma institución, además de que no debieron responder a una expansión de la matrícula, como sí debió hacer la enseñanza pública (Gvirtz 2006).

Por su parte, a finales de la década en estudio el Ciclo Polimodal había sido aplicado de manera masiva en sólo seis provincias (Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, San Juan, San Luis y Tierra del Fuego), en tanto en otras catorce apenas podrían registrarse experiencias a escala o piloto. En cuatro jurisdicciones no existían todavía decisiones tomadas sobre el particular (Ciudad de Bs. As., La Rioja, Río Negro y Santa Cruz) (Riquelme 2004:97-98).

La multiplicidad de diseños aplicados en las provincias, con la consiguiente pluralidad de certificaciones para la educación básica, determinó una dificultosa movilidad de los estudiantes entre las jurisdicciones. Así, en Entre Ríos y Córdoba se otorgaron certificaciones a los seis años de cursado, a los siete años en la Ciudad de Buenos Aires y a los nueve en la Provincia de Buenos Aires y Santa Fe. Estas distintas certificaciones reflejan las dificultades que enfrentaron las provincias a la hora de asegurar la finalización de todos los tramos de la Educación General Básica.

También corresponde consignar que en el último nivel de la educación inicial (niños de cinco años) las certificaciones fueron prácticamente inexistentes, por lo que las exigencias de haber cursado este nivel para ingresar a los tramos de la Educación General Básica no se aplicaron estrictamente, a pesar de que fuera definido por la Ley Federal de Educación como obligatorio.

De igual modo fueron problemáticas la pluralidad de formas de supervisar los tramos de la EGB, y la multiplicidad y fragmentación de las dependencias a las cuales los tramos de la Educación General Básica debían referirse.

d) Las críticas a la reestructura curricular.

La modificación de la estructura del sistema educativo, fundamentalmente la propuesta de la Educación General Básica, despertó diversas resistencias y críticas que aumentaron en la medida en que su implementación evidenció más desajustes.

En una mirada abarcativa sobre el mérito y la oportunidad de la transformación, se pone en duda la justificación del cambio en la estructura formal del sistema educativo, con los problemas que trajo aparejados, cuando esas modificaciones no se vinculan claramente con los objetivos centrales de la reforma (calidad y equidad). Haciendo caudal de la experiencia internacional, se afirma que pueden obtenerse logros de aprendizaje muy similares con estructuras muy diferentes (Tedesco y Tenti Fanfani 2004:39).

Por su parte, Puiggrós (1997:53) acusó a la nueva estructura de romper con los lazos tradicionales del sistema en materia de administración y organización académica, secuencia de niveles y dependencia de modalidades, sin ofrecer nuevas articulaciones ni establecer nuevos sistemas de manera gradual.

Más específicamente, se ha cuestionado que la extensión del viejo ciclo primario en dos años "primariza" los dos cursos iniciales del nivel secundario, que queda reducido a los tres años del Polimodal. A su vez, en el pasaje de los bachilleratos al Polimodal se perdería en universalidad, por cuanto la descentralización de orientaciones, planes y materias aumentaría la desigualdad educativa (Sanguinetti 2006:23-24).

En respuesta a estas críticas, Braslavsky sostenía que la disconformidad y desajustes en la adaptación a la nueva estructura curricular derivaba de la incomprensión del sentido de la propuesta de cambio, en cuanto a la continuidad de los ciclos y su respectiva identidad:

> *"No se trata de 'secundarizar' el tercer ciclo –como aparece en Córdoba-, ni de 'primarizar' dos años del viejo secundario –como por momentos aparecía en Buenos Aires-. Se trata de 'des –primarizar' y de 'des-secundarizar' a la totalidad del sistema educativo"* (1999:84).

2.2.2. Definición centralizada de la currícula básica

En la Ley Federal de Educación se estableció que el Consejo Federal de Cultura y Educación debería concertar, dentro de los lineamientos de la política educativa nacional, los *Contenidos Básicos Comunes* (CBC) de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema y de la formación profesional docente (art. 56 literales a y c).

En cumplimiento de esa disposición, en el ámbito del Consejo Federal se definieron nuevos contenidos curriculares para la Educación Inicial, la Educación Gene-

ral Básica y la Formación Docente, que representaban los contenidos mínimos que deberían desarrollar todas las instituciones educativas del país, y que a su vez obrarían como lineamientos generales y guías de los diseños curriculares de cada jurisdicción, en el marco del proceso de descentralización.

Los "Contenidos Básicos Comunes" son la piedra angular de la nueva modalidad de Gerenciamiento curricular. Según Braslavsky (1996:11),

> *"A diferencia de la inmensa mayoría de los diseños curriculares existentes, los Contenidos Básicos Comunes se enmarcan en la búsqueda de orientación de la educación hacia la formación de competencias básicas y fundamentales, introduciendo o destacando como contenidos a muchos de tipo procedimental, y poniendo énfasis en la formación de la capacidad de conceptualización, más que en la apropiación de contenidos fácticos".*

Además de esta orientación hacia la formación en destrezas, el nuevo diseño pretendía fomentar la diversidad de formaciones, dentro de un sustrato básico compartido. Como sostenía la misma autora:

> *"El dispositivo técnico que se pensó para organizar y transparentar la diversidad es el de una estructura curricular básica que facilite la configuración de instituciones diversas, con unos aspectos comunes y otros diferentes entre sí, que sean adecuadas para formar personas que compartan un compromiso ético y el afán de mejorar la calidad de vida de todos. Pero que, al mismo tiempo, puedan desplegar sus diversas potencialidades en una gran heterogeneidad de contextos a través de estrategias de apertura y de redefinición de la alianza entre el establecimiento educativo y la comunidad de pertenencia (...) en lugar de planes y programas rígidos y predeterminados desde fuera de los colegios, para todos los de un supuesto mismo tipo (...) se elaboraron estructuras curriculares básicas (...) Estas estructuras curriculares básicas le facilitan a los distintos colegios ser diferentes y competir"* (Braslavsky 1999:84-85).

Los Contenidos Básicos Comunes para el Nivel Inicial y la EGB fueron aprobados por el Consejo Federal de Cultura y Educación en noviembre de 1994 (Resolución 39/94).

En cuanto al nivel Polimodal, la Ley Federal de Educación estableció que el Consejo Federal de Cultura y Educación de la Nación debería acordar las modalida-

des del ciclo atendiendo a las demandas del campo laboral, las prioridades comunitarias, regionales y nacionales y la necesaria articulación con el nivel superior (Artículo 66, inciso b). En consecuencia, el Consejo determinó en diciembre de 1995 (Acuerdo Marco N° 10) que los contenidos de la Educación Polimodal se compondrían de Contenidos Básicos Comunes (CBC), Contenidos Básicos Orientados (CBO) y Contenidos Diferenciados (CD). Los primeros profundizarían la formación ofrecida por la EGB y serían comunes a todas las modalidades. Su desarrollo demandaría un mínimo del 50% de la carga horaria mínima prevista para el nivel. Los Contenidos Básicos Orientados, por su parte, profundizarían y contextualizarían los CBC a través de desarrollos orientados hacia distintos campos del conocimiento y del quehacer social y productivo. Su desarrollo demandaría alrededor del 30% de la carga horaria mínima prevista para el nivel. Por último, los Contenidos Diferenciados se relacionarían con ámbitos diferenciados de aplicación y profundización de los CBC y CBO. A diferencia de los éstos, cuya fijación era competencia del Consejo Federal de Cultura y Educación de la Nación, los Contenidos Diferenciados serían definidos en cada provincia, para promover la vinculación de las Instituciones Escolares con sus entornos socio-productivos, y a partir de los Proyectos Institucionales de cada establecimiento. Su desarrollo comprendería alrededor de 20% de larga horaria mínima para el nivel. Recién en febrero de 1997 (Resolución 57/97) el Consejo Federal de Cultura y Educación aprobó los Contenidos Básicos Comunes y los Contenidos Básicos Orientados para el Polimodal.

2.2.3. Fijación descentralizada de contenidos curriculares complementarios.

Según dispuso la Ley Federal de Educación, a las autoridades competentes de las provincias y de la Municipalidad de Buenos Aires les correspondía aprobar el currículo de los diversos ciclos, niveles y regímenes especiales en el marco de lo acordado en el Consejo Federal de Cultura y Educación (art. 59 literal b).

Aunque los Contenidos Básicos Comunes debían constituirse en líneas generales a partir de las cuales cada provincia incorporaría perspectivas diferentes, adecuadas a su contexto regional, en la práctica se constituyeron en “el” diseño curricular, y constituyeron el *corpus* casi exclusivo de la enseñanza impartida, con mínimas variantes entre las jurisdicciones.

Procurando una interpretación a esta forma de descentralización curricular frustrada, Gvirtz (2002) identifica varios factores que contribuyeron a ese resultado: los contenidos definidos como mínimos tenían una densidad tal que dejaban escaso margen para adiciones; su directa distribución a las escuelas de todo el país,

obviando la mediación de las provincias; la propia autolimitación de éstas para incorporar variaciones; la asunción de los mínimos por parte de los docentes con la lógica tradicional del sistema centralizado y uniforme; la publicación por parte de las editoriales de libros de texto únicos para todas las provincias; y la adopción de los CBC también por los colegios privados, que procuraban aparecer en la vanguardia de la reforma.

Por su parte, Dussel (2004: 392) matiza parcialmente esa correspondencia entre los CBC y los currículos efectivamente aplicados. A su juicio, la traducción que se hace en la provincias depende de dos factores: la capacidad instalada en términos de recursos e historia curricular (si tienen o no currículos propios y con tendencias pedagógicas definidas), y la alineación política con el gobierno nacional. A su vez, dicha traducción no es igualmente literal en los distintos niveles de la nueva estructura educativa. A diferencia de los dos primeros ciclos de la EGB, los nuevos currículos de su Tercer Ciclo y del Polimodal obligaron a tomar decisiones sobre el "modelo escolar": formas de contratación de los docentes, estructura disciplinar, promoción de los alumnos. Esto contribuye a explicar por qué hay menos currículos nuevos para estos niveles, y que los procesos para su definición hayan sido largos y muy negociados en distintas instancias de poder.

2.2.4. Extensión de ciclos obligatorios, jornadas y calendarios escolares.

La Ley Federal de Educación extendió de siete a diez años la educación obligatoria, incluyendo en tal categoría al primer año de la Educación Inicial y a los nueve años de EGB.

En cambio, no se introdujeron cambios a nivel nacional que supusieran una mayor carga horaria de enseñanza en el conjunto de los distintos ciclos.

2.2.5 Programas de focalización

Entre los cometidos que la Ley Federal de Educación reservó para el Estado Nacional a través del Ministerio de Cultura y Educación, se hallaban la implementación de programas especiales para garantizar el ingreso, permanencia y egreso de los alumnos en todos los ciclos y niveles del sistema educativo nacional, y el desarrollo de programas nacionales y federales de cooperación técnica y financiera a fin de promover la calidad educativa y alcanzar logros equivalentes, a partir de las heterogeneidades locales, provinciales y regionales (art. 53, lits. e y f).

Ya desde el año 1993 el Ministerio de Cultura y Educación comenzó a desarrollar estas líneas de acción, fundamentalmente a través del denominado *"Plan Social Educativo"*. Su naturaleza fue la de una política focalizada y compensatoria, que intentaba atender las diferencias socioeconómicas que incidían negativamente sobre los resultados obtenidos por el sistema educativo. Desde su origen se financió con recursos genuinos, ejecutando montos significativos: entre los años 1993 y 1997 177 millones de pesos –dólares (acumulados), y en el año 1998 ascendió a los 85 millones de pesos (Duschatzky y Redondo 2000: 123).

El Plan Social Educativo definió de manera centralizada las prioridades y los criterios de asignación de recursos. Las escuelas destinatarias, que serían las aquejadas por mayores carencias, fueron seleccionadas por los respectivos gobiernos provinciales, pero recibieron los fondos directamente, sin intermediación provincial. Si bien el Plan abarcó a todas las provincias argentinas, los índices de cobertura se acompasaron con las realidades socioeconómicas: alcanzó al 87% de las escuelas en las provincias del noreste (Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes), mientras que en la zona central no sobrepasó el 17%. En total, se benefició en un momento u otro a unas 21.000 escuelas, aproximadamente la mitad del total existente en el país (Ministerio de Cultura y Educación 1999).

Este Plan adquirió diversas modalidades de intervención y se implementó originariamente a través de dos programas, que apuntaban a la calidad y equidad de la educación y a la mejora de la infraestructura, a los cuales se denominó, respectivamente, «*Mejor Educación para Todos*» y "*Mejoramiento de la Infraestructura Escolar*".

El programa «*Mejor Educación para Todos*» incluía en su seno proyectos de mejoramiento de la calidad de la educación en el Nivel Inicial y la EGB, de estímulo a las iniciativas institucionales, de promoción de acciones interinstitucionales de formación laboral en la EGB3, de fortalecimiento de la educación rural, desarrollo de la informática educativa y promoción de propuestas alternativas. El segundo programa estaba orientado a la mejora de infraestructura, y se detallará más abajo (2.2.8).

Posteriormente, en el año 1997, se agregó el *Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE),* en cumplimiento de los dispuesto por el art. 39 inc. 3º de la Ley Federal de Educación. Estuvo destinado a alumnos en condiciones económicas desfavorables que cursaban el tercer ciclo del EGB y el Polimodal, con el objetivo de mejorar los niveles de retención en los jóvenes de 13 a 19 años,

incrementando los años de escolaridad y facilitando su acceso al empleo. A cada provincia le fue asignado un cupo de becas, a partir de un índice que consideró la matrícula y el nivel de defasaje entre edad de los estudiantes y grado que cursaban. Comenzó en unas pocas instituciones educativas y se fue ampliando progresivamente. Este programa ha funcionado con fondos fiscales y con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los resultados directos e inmediatos de la implementación del Plan Social Educativo, en cuanto a mejora de la infraestructura e incluso en términos de equidad y calidad educativa (retención escolar, expansión de la educación rural, mejora en la producción oral y escrita de los estudiantes), son por lo general reconocidos. Sin embargo, se le imputa un exacerbado clientelismo en su ejecución (Puiggrós 1997: 48 y 51), y su carácter básicamente asistencialista, como manifestación del quiebre del carácter universal del derecho a la educación (Duschatzky y Redondo 2000:177). Es de interés también la observación de Rhoten (2004:300), que tras una indagación empírica concluyó que el Plan Social Educativo resultó disfuncional a la descentralización, por cuanto las escuelas atendidas se auto identificaban como "escuelas del Plan", antes que por su pertenencia provincial.

2.2.6. Programas de Innovación Pedagógica

En 1994 el Ministerio de Cultura y Educación puso en marcha el programa "Nueva escuela argentina para el siglo XXI", con el objetivo de impulsar transformaciones relacionadas principalmente con la gestión de las instituciones educativas.

El Programa comenzó abarcando un total de 1.355 escuelas de todos los niveles, y se extendió a partir de 1996 a todas las escuelas que aplicaban el primer ciclo de la Educación General Básica.

Los objetivos declarados por el Ministerio eran que las escuelas estuvieran en condiciones de llevar a la práctica el aprendizaje interactivo; reordenar en forma flexible los tiempos y los espacios; trabajar en equipo en todas las instancias; asumir la responsabilidad por los resultados y basar las decisiones en indicadores de monitoreo.

Según proclamaban las autoridades educativas de la época,

> *"Se trata de construir una nueva propuesta de escuela que supere el compromiso sólo con los saberes y esté comprometida con la generación de compe-*

tencias, apoyada en una nueva propuesta de aula, lo que, a su vez, supone una nueva manera de hacer supervisión".[10]

2.2.7. Modificación de la formación y estatus docente

a) Formación Docente.

En el sistema educativo de Argentina existen instituciones de diversa naturaleza que se encargan de la formación docente: ex - Escuelas Normales, hoy denominadas "Escuelas Normales Superiores"; institutos de enseñanza superior; institutos provinciales de formación docente; institutos terciarios de formación docente y técnica; y Universidades. Este conglomerado se diferencia por las historias institucionales, dependencia administrativa y oferta de formación de cada establecimiento; a título de ejemplo, las instituciones no universitarias encarnan la tradición normalista, y las universitarias responden a la tradición académica. En total, son unas 1000 instituciones, mayoritariamente públicas, si bien el sector privado representa un significativo 36% de la oferta. En 1998, 23.000 docentes de este conjunto de instituciones atendía a unos 158.000 estudiantes (Aguerrondo 1998).

La Ley Federal de Educación, piedra angular de la transformación educativa de los años 90s., no introdujo cambios en esa estructura institucional. Determinó que la etapa profesional de grado no universitario se cumpliría en los institutos de formación docente o equivalentes, que otorgarían títulos profesionales y estarían articulados horizontal y verticalmente con la universidad (art. 18). Asimismo, entre los objetivos de la formación docente incluyó la preparación y capacitación para un eficaz desempeño en cada uno de los niveles y modalidades del sistema educacional, el perfeccionamiento permanente a graduados y docentes en actividad, y la formación de investigadores y administradores educativos. Dichas formaciones considerarían al docente como elemento activo de participación en el sistema democrático, y fomentarían el sentido responsable de ejercicio de la docencia y el respeto por la tarea educadora (art. 19).

La mayor innovación introducida por la misma ley en cuanto a la formación docente consistió en encomendar al Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Cultura y Educación, "promover y organizar concertadamente en el ámbito del Consejo Federal de Cultura y Educación, una red de formación, perfecciona-

[10] Ministerio de Cultura y Educación de la Nación de Argentina. Cuadragésimo Quinta Reunión de la Conferencia Internacional de Educación Ginebra - 30 de septiembre - 5 de octubre 1996.

miento y actualización del personal docente y no docente del sistema educativo nacional" (art. 53, literal g). Esta apuesta a la coordinación interinstitucional se materializó en la creación de la *Red Federal de Formación Docente Continua*, integrada por las distintas instituciones educativas de todo el país. Según lo acordado posteriormente por el Consejo Federal de Cultura y Educación, todas ellas deberían ocuparse de tres cometidos vinculados a la formación docente: formación inicial, capacitación en servicio e investigación educativa.

Entre los principales objetivos de la Red se encontraban aquellos vinculados a la formación y capacitación de docentes para una nueva estructura educativa y la mejora en la gestión, considerando a la educación como una instancia permanente en su vida profesional. La Red también sería un espacio de articulación y encuentro entre los Institutos de Formación Docente y las Universidades, y de complementación de recursos: en caso de que alguna institución de una provincia no contara con recursos humanos suficientes, podría asociarse con una institución de otra. A su vez se implementó la "Red Electrónica Federal de Formación Docente Continua", en modalidad virtual.

Entre las funciones de la Red debe destacarse especialmente la capacitación de docentes "en servicio". Se implementó un plan masivo con este objetivo, que incorporó a unos 650.000 docentes.

La coordinación nacional de la Red fue confiada a la Secretaría de Programación y Evaluación Educativa del Ministerio de Educación. Desde allí se identificaron cabeceras provinciales, y se organizaron distintos "circuitos de capacitación" destinados a la educación inicial, al EGB 1 y 2, al EGB 3, al Polimodal y a los Directores y Supervisores, además del Programa de Actualización Disciplinar para los Profesores de Profesorado.

Como puede observarse, la capacitación docente impartida por la Red se organizó en base a la nueva estructura del sistema. Sin embargo, como ya consignáramos, no todas las provincias se habían adaptado de igual manera a la misma, por lo que algunas continuaron con el sistema de formación docente tradicional para maestros de primaria y profesores de secundaria. Esto llevó a que algunas instituciones de formación docente otorgaran títulos para EGB y Polimodal, y otras para docentes de educación primaria y secundaria.

A esta experiencia se le ha criticado su énfasis en la duración de los cursos y no en el aprendizaje efectivo, y su elección en base a los intereses vinculados a las carreras individuales de los docentes, en lugar de tomar en cuenta las necesidades

institucionales (Gvirtz 2006). Se cuestiona, además, que la temática de los cursos para docentes de grado se redujo a promover la apropiación de los nuevos contenidos curriculares introducidos por la reforma (Núñez 2004:363).

En paralelo a estos esfuerzos de coordinación encarnados en la Red, se reformularon los currícula de la formación docente, estableciéndose Contenidos Básicos Comunes para todas las instituciones con funciones de formación. Estos CBC se organizaron en tres áreas: formación general (pedagógica), especializada (conocimiento del sujeto – alumno) y orientada (materias específicas). Para la formación de docentes de EGB3 y Polimodal la formación orientada se concentra en una única disciplina.

b) Estatus docente.

La Ley Federal de Educación destinó sus artículos 46 y 47 al establecimiento de derechos y obligaciones de los docentes. Se trata de dos normas de naturaleza programática, en la que se reconocen, entre otros, derechos como la libertad de cátedra, el ingreso por concurso y la carrera profesional, la remuneración justa y otros beneficios sociales, y la agremiación. Entre los deberes se citan la observación de las normas, el respeto por los estudiantes, la formación y actualización permanente y la responsabilidad funcional.

Más allá de estas enunciaciones, durante la Administración Menem se intentó, sin éxito, reformar la carrera docente, regida por el Estatuto del Docente Nacional del año 1958. El "Fondo de Profesionalización Docente" referido más arriba (2.1.6.), propuesto en el año 1997 y finalmente frustrado, no sólo introducía incentivos selectivos de naturaleza salarial. Además establecía una carrera docente compuesta por tres escalafones, dotados cada uno de ellos de dos subniveles. El ingreso se produciría por concurso, a un establecimiento escolar determinado y de acuerdo a sus necesidades específicas. El pasaje de un nivel a otro de la carrera funcional sólo era posible luego de cierto tiempo de permanencia en uno de ellos, y dependía de una evaluación del desempeño, las habilidades y competencias específicas, de carácter voluntario para el docente. La promoción estaba atada a incrementos salariales, y no suponía el abandono de las tareas de aula.

2.2.8 Mejora de Infraestructura y Suministro de Materiales Didácticos

Las acciones del gobierno nacional en los rubros de infraestructura y materiales escolares se canalizaron fundamentalmente a través de dos instrumentos de polí-

tica que describiéramos más arriba: el Pacto Federal y el Plan Social Educativo. Conjuntamente, estos dos programas representaron una inversión de casi 2000 millones de pesos – dólares provenientes del gobierno nacional entre los años 1993 y 1999.

En el marco del Pacto Federal, a cada provincia se le asignaba un monto según indicadores de matrícula y su situación educativa y social. Según el modus operandi de las asignaciones financieras de este programa, cada provincia definía sus prioridades y solicitaba los recursos correspondientes, y el Ministerio evaluaba la pertinencia y factibilidad de las propuestas y eventualmente otorgaba los fondos; por ello, las provincias dotadas de mayor capacidad técnica y profesional para la elaboración y ejecución de los proyectos –que por lo general eran las de mejor situación educativa- se vieron favorecidas en el reparto (Carnoy et al 2004b:196). También en el Pacto Federal se fijaron ciertas metas a cumplir: erradicación de las escuelas rancho, generalización de la capacitación docente, universalización de la cobertura a los 5 años y en la franja de los 6 a los 14 años, y disminución en un 50% de los índices de repetición y analfabetismo.

Por su parte, desde del Plan Social Educativo se desarrolló el programa «Mejoramiento de la Infraestructura Escolar», orientado a construcción de aulas, refuncionalización, refacción y ampliación de establecimientos educativos, construcción de Salas de Jardín y mejoramiento de la infraestructura de servicios. Según los autores recién citados funcionó con una lógica opuesta al "Pacto Federal": aquí, las provincias más favorecidas fueron las más pobres (Carnoy et al 2004b:196).

2.3. Roles público y privado en el financiamiento: la continuidad de un sistema tradicional de subsidio a la oferta privada.

2.3.1. Incremento y redistribución del gasto público educativo hacia la educación básica.

En el cuadro siguiente presentamos la evolución del gasto educativo total durante la década en estudio, en términos netos y en comparación con el Producto Bruto Interno y el presupuesto universitario.

Cuadro 1
Evolución del presupuesto educativo

Año	Valores constantes (1989 =100)	% Gasto Público Total en Educ. s/ PBI	% Universidades s/ Gasto Público Total en en Educación
1989	100	3.3	15
1990	103	3.3	15
1991	101	3.4	12
1992	108	3.1	14
1993	138	3.3	16
1994	150	3.8	14
1995	150	3.3	17
1996	154	3.5	16
1997	160	3.8	14
1998	173	4.1	s.d.
1999	182	4.7	13

Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de Sánchez Martínez (1999), Gurman (1999), Ministerio de Educación y Cultura. - Secretaría de Políticas Universitarias (1999), CEPAL (1999 y 2000-2001) y UNESCO (www.unescostat.unesco.org).

Aún con la necesaria reserva por el bajo nivel presupuestario al comienzo de la serie, los registros de la década de 1990 –básicamente, durante la administración Menem y a partir del año 1993- dan cuenta de un notorio aumento de los recursos públicos derivados a la educación, tanto en moneda constante como en su participación en el producto nacional. En términos relativos, el peso del presupuesto universitario dentro del gasto educativo total descendió levemente, no existiendo propiamente una redistribución hacia la educación básica, sino más bien una distinta priorización de uno y otro nivel dentro de un contexto compartido de expansión.

Sin embargo, dicha expansión encubre situaciones disímiles por jurisdicción y por nivel educativo. A partir de la transferencia de establecimientos educativos el gasto en educación básica por estudiante descendió en varias provincias (sustantivamente en Chaco, Misiones, Santa Fe y Tierra del Fuego), y especialmente en aquellas con mayores déficits educativos (Carnoy et al 2004b:195). Dicho gasto varía marcadamente entre las jurisdicciones: así, el gasto por alumno en Santa Cruz cuadriplicaba holgadamente al de Salta. Igualmente hay un amplio rango de variación en el porcentaje del gasto total de cada provincia dedicado a la educación: en tanto en algunas superaba el 30% (Santiago, Buenos Aires, Mendoza

y Jujuy), en otras no llegaba al 20% (San Luis, La Pampa, Formosa, Santa Cruz y Tierra del Fuego), como consecuencia tanto de los distintos esfuerzos financieros de cada una, como de su suerte en la coparticipación de recursos nacionales (Rivas 2004:164-167).

Por su parte, si bien el gasto por alumno en enseñanza básica y superior se incrementó durante la década pasada, en el nivel secundario se redujo al no conseguir acompañar el importante aumento de la cobertura. Corresponde señalar que entre los años 1991 y 2001 las matrículas de primaria y secundaria crecieron a ritmos muy diferentes (6% y 23% respectivamente).

En términos financieros, la consecuencia directa de la descentralización fue la inversión de las responsabilidades en el mantenimiento de los servicios educativos. La participación de las provincias en el gasto educativo pasó del 63,2% al 76,6% entre 1991 y 1999, en tanto la participación directa del gobierno nacional se redujo de manera concomitante, del 36,8% al 23,8%. (Carnoy et al 2004b:194). Como ya se indicó, el gasto del Ministerio nacional en educación se concentró en políticas compensatorias, inversión en infraestructura, formación y capacitación docente, asistencia técnica, parte de los gastos corrientes de los institutos terciarios no universitarios transferidos y, desde el año 1999, pago del "incentivo docente".

2.3.2. Financiamiento mixto.

La reforma argentina de los noventa no se propuso introducir mecanismos de copago de la enseñanza básica y media por parte de las familias, más allá de los aportes de éstas en el mantenimiento del sector educativo privado.

2.3.3. Subsidio a la demanda .

A finales de la década pasada la educación privada atendía en Argentina al 28% de los estudiantes del nivel inicial, 21% del primario y 28% del medio. El 57% de los alumnos de escuelas privadas asistían a colegios católicos. Estas cifras varían drásticamente entre las distintas jurisdicciones; en el extremo superior, el 50% de los estudiantes de la Ciudad de Buenos Aires estaban enrolados en colegios privados (Morduchowicz 2002b:108-109).

Desde el año 1947 el Estado Nacional subvenciona la enseñanza privada, con anclaje en los salarios docentes. En el año 1958 se fijan por ley las piedras angulares del sistema: los maestros y profesores de escuelas privadas recibirían los

mismos salarios que los de las escuelas públicas, y para garantizarlo el Estado subsidiaría hasta el 80% de la masa salarial de los establecimientos que cobraban colegiaturas, y el 100% de aquellos que no lo hacían. El mecanismo se refina en 1964, cuando se imponen salvaguardas para que las escuelas privadas no aumentaran su plantel docente ("Planta Orgánica Funcional") artificialmente, y se incorporan criterios –aplicados luego de manera poco consistente- para fijar los subsidios de los colegios "pagos" entre el 30 y el 80% de los sueldos, según el monto de la colegiatura, el nivel socioeconómico y las necesidades educacionales de la comunidad (Mc. Ewan 2004). Estos criterios se aplicaron primeramente en la jurisdicción nacional y luego fueron adoptados por las distintas provincias.

Dado este temprano apoyo estatal al sector privado, las políticas de los años noventa no introdujeron mayores novedades. A partir del año 1991 se autoriza a las instituciones privadas a imponer contribuciones para "solventar el costo de la estructura no subvencionada" (esto es, los rubros no salariales), sin que ello resulte ya impedimento para la subvención estatal de la totalidad de los salarios. Posteriormente, en la Ley Federal de Educación se reitera que los docentes de las instituciones educativas de gestión privada reconocidas tendrán derecho a una remuneración mínima igual a la de los docentes de instituciones de gestión estatal, y se agrega que deberán poseer títulos reconocidos por la normativa vigente en cada jurisdicción (art. 38). Los criterios para verter el aporte estatal consiguiente incorporan el principio de justicia distributiva, la función social que cumple la escuela en su zona de influencia, el tipo de establecimiento y la cuota que se percibe (art. 37).

Dentro de estas pautas generales comienzan a desarrollarse desde el año 1992 distintas experiencias provinciales, por cuanto las competencias y obligaciones públicas sobre los colegios privados subsidiados también se transfirió a las jurisdicciones. Rivas (2004:209) señala que la amplia mayoría de las provincias ha distribuido los subsidios a los colegios privados con criterios netamente discrecionales, influidos por el relacionamiento político entre el poder provincial y la Iglesia Católica. En el mismo sentido, Morduchowicz (2002b:119) destaca que para la determinación de los niveles de los aportes provinciales no existen fórmulas o indicadores objetivos que traduzcan los criterios rectores establecidos por la Ley, y que la instrumentación de la asignación de recursos es inconsistente.

Es de interés mencionar también algunas experiencias específicas que avanzaron más allá en el eje de la privatización. Es el caso de la Provincia de Buenos Aires, que engloba a todos los establecimientos en la categoría de enseñanza pública, distinguiendo dentro de ella la gestión estatal de la gestión privada.

Como resultado acumulado de esta ingeniería financiera el Estado financia el 92% del gasto de la educación pública y el 36% de la educación privada a través de subsidios, mientras el gasto de las familias representa el 7% en el sector público y el 63% en el privado (Rivas 2004:158).

Reflexionando sobre los impactos del sustento estatal al sector privado, Morduchowicz (2002b:114) expresa que:

> *"...la experiencia empírica resulta elocuente: a cada señal de profundización y consolidación de la asistencia y equiparación estatal, le siguió una clara expansión de la participación del sector privado en las principales variables educativas (alumnos, docentes y establecimientos)"*.

2.3.4 Movilización de recursos del sector empresarial.

Los esquemas más novedosos de coparticipación público – privada en la gestión y financiamiento del sistema educativo no fueron implementados por la reforma argentina de la década pasada. En el texto de la Ley Federal de Educación se menciona un armado de estas características al diseñar la Educación Polimodal, por cuanto quedaría a cargo de "instituciones específicas", lo que suponía la alternancia entre instituciones educativas y empresas. Como ya señalamos, se aguardaba un rol activo de las distintas asociaciones gremiales en el desarrollo del Polimodal para facilitar la introducción de iniciativas pedagógicas, contactar físicamente los centros de estudio y las fábricas, y favorecer el conocimiento de nuevas tecnologías productivas. Pero esta formulación tuvo una materialización muy limitada.

Otra medida para promover el compromiso de las empresas en el financiamiento de la educación fue la creación por parte del gobierno del Instituto de Financiamiento Educativo en el año 1999, destinado a subvencionar iniciativas de los centros de enseñanza. La propuesta tuvo muy escasa receptividad en el ámbito empresarial, más allá de aquellas empresas que ya realizaban aportes puntuales a las escuelas a través de modalidades tradicionales (Morduchowicz 2002a:78).

3. La reforma educativa argentina: una visión de conjunto

En el itinerario político de las transformaciones del sistema educativo argentino se entrecruzaron, de manera compleja y no siempre articulada, múltiples lógicas de acción y actores relevantes. Algunas estrategias y protagonistas gubernamentales representaban la traslación a este escenario del proyecto de reestructura neoliberal del Estado que caracterizó a la administración de Carlos Menem, en tanto otras expresaban espacios de relativa autonomía en términos de concepción de políticas y de estructura de intereses.

Más específicamente, fue manifiesta la lucha interna en el gobierno entre una racionalidad economicista orientadora de la reforma, característica del primer movimiento plasmado en la transferencia de establecimientos educativos a las unidades territoriales, y otra propiamente educativa que orientó el segundo movimiento que derivó en la aprobación e implementación de la Ley Federal de Educación, alineada en sus objetivos e instrumentos con la ola de reformas educativas que recorrió la región en los años noventa. Como sostiene Tenti (2007: 142), al igual que en otros países de la región también en el seno del gobierno argentino se materializó la tensión entre su "mano derecha"(el Ministerio de Economía) y su "mano izquierda" (los ministros "sociales"), explicada por los intereses políticos particulares de los jerarcas encargados de las políticas redistributivas. Lo que puede remarcarse en esta experiencia específica es la nítida separación de los momentos hegemónicos de uno y otro actor en las dos instancias identificadas, circunstancia que complejiza la identificación de una racionalidad única en el proceso y su correlativa categorización en el eje ortodoxia – heterodoxia que empleamos para catalogar las reformas en los países de América Latina.

Más aún, una de las piezas principales del operativo – la Ley Federal de Educación- fue diseñada mediante un proceso de políticas al que podría tipificarse con la figura teórica del "garbage can" (cesto de basura): varias fuentes y muchos participantes, con aportes individuales escasamente articulados y desligados de una racionalidad general. Las autoridades educativas, un buen número de legisladores de ambas cámaras del Congreso y los sindicatos docentes "pusieron algo" en esa ley, en cada una de las distintas instancias que condujeron a su aprobación. Así surgió una norma de orientación teleológica poco definida, al punto de que ninguno de los actores principales reconoce la paternidad de la reestructura de los ciclos curriculares, que es una de sus más trascendentes innovaciones.

En cambio, en la etapa de la implementación de la política puede reconocerse una mayor coherencia. Los gobernantes del sector contaban con franquicias nada

desdeñables para llevar adelante el operativo y actuaban impulsados por una agenda política particular, pero al carecer de diagnósticos y propuestas educativas propias debieron recurrir al aporte de intelectuales externos al aparato estatal –mayoritariamente no peronistas y provenientes de centros de investigación privados- incorporados a través de mecanismos de cooptación. *Bypasseando* a las estructuras ministeriales y diferenciando claramente las áreas de actuación con los representantes del peronismo más tradicional y militante -reducidos al Plan Social Educativo-, esta ecuación de sustento político y saber especializado le otorgó cierto carácter sistemático a líneas de actuación tales como la determinación de nuevos contenidos curriculares y la constitución de sistemas de información y evaluación educativa. En términos generales, entonces, los actores claves de estas transformaciones fueron nacionales; su vinculación con la ortodoxia reformista propugnada por los organismos internacionales parece deberse más a que Argentina se movió *en la dirección* de esa ortodoxia –con su propio ritmo y énfasis-, que a la determinación o imposición exógena de sus fines e instrumentos. Naturalmente, lo expresado no supone desconocer los recursos financieros y simbólicos efectivamente movilizados para propender a ese movimiento.

En las dimensiones estructurales de la reforma, este entramado político e intelectual ambientó tanto innovaciones legitimadas por antecedentes históricos e institucionales, como continuidades solapadas de políticas de envergadura.

Es una expresión de lo primero la transferencia de establecimientos educativos a las provincias, demanda federalista de larga data que continúa movimientos similares efectuados décadas atrás, y sustentada ahora en la nueva alianza celebrada entre el peronismo y la Iglesia Católica en el Congreso Pedagógico de los años ochenta, que recibiera incluso adhesiones sindicales significativas. Ya en la década de los noventa, se resignifican estos ímpetus descentralizadores al tenor de las nuevas prioridades estatales, descargando del Estado nacional la presión política y las demandas financieras ínsitas al gobierno de la educación. Es legítimo el cuestionamiento realizado por varios autores, poniendo en duda que la transferencia efectuada haya supuesto un traspaso real de competencias a las jurisdicciones provinciales, esto es, que se haya tratado genuinamente de un proceso de descentralización. Especialmente, por la notoria disparidad interprovincial en términos de recursos financieros, técnicos y políticos para gestionar sus sistemas educativos, y los diversos modos de sujeción al financiamiento de la nación. En todo caso, puede sí afirmarse que la descentralización tramitada en Argentina constituye una reforma a medio camino, sin los beneficios habitualmente atribuidos a los sistemas centralizados –sistematicidad, homogeneidad- ni las ganancias que las nuevas corrientes asignan a la gestión local –cercanía al ciudadano,

flexibidad, adaptación a las condiciones del entorno-. En la medida en que no hay un empoderamiento de los centros escolares y de las comunidades educativas, el nuevo "principal" –el gobierno provincial- se presenta como un naciente centro de generación de políticas, generalmente menos calificado y dotado de medios que las tradicionales estructuras nacionales, y frecuentemente tan distante de las escuelas como aquéllas. Como consecuencia, la descentralización efectivamente instrumentada contribuyó a una mayor segmentación del sistema educativo nacional, sin propiciar instancias válidas de relevo para los roles antes desempeñados por la Nación. A posteriori, este estado de cosas ha exigido nuevas formas de intervención del Poder Ejecutivo Nacional, aún careciendo del marco institucional necesario para asegurar su efectividad.

Pero además de destacar la transformación que supuso el traspaso de establecimientos, debemos también subrayar la continuación de la política de financiamiento estatal de instituciones particulares de enseñanza. Se trata de una modalidad de "privatización inercial", no argumentada específicamente por los reformadores en el marco de las transformaciones de los noventa. En la medida en que Argentina contaba desde hace varias décadas con este mecanismo y no innovó en nuevas modalidades de privatización, la reforma de la década pasada parece desviarse, en una primera mirada, de una de las principales tendencias que articuló la agenda educativa internacional. En realidad, la subvención pública de buena parte de las instituciones privadas difiere en su mecanismo, pero no en su esencia, de un modelo arquetípico de subsidio a la demanda como es el chileno. En el caso argentino, el mantenimiento de esta línea de intervención constituye un buen ejemplo de "*path dependence*", esto es, de dependencia de las políticas actuales con respecto a las matrices constituidas hace un buen tiempo atrás, sin mayores revisiones críticas. Resulta especialmente llamativo que en una etapa de racionalización y tecnificación del gobierno de la educación, el sector privado haya mantenido su subvención sin ningún condicionamiento u orientación estratégica, que pudiera haber ligado su pervivencia al cumplimiento de determinados objetivos fijados por la reforma educativa. Se perdió entonces una oportunidad histórica para dotar de mayor sofisticación y direccionalidad a un mecanismo aplicado de manera incremental, que sólo mereció una mención más bien programática en la Ley Federal de Educación. Naturalmente, la respuesta a esta incongruencia debe buscarse en consideraciones eminentemente políticas, asociadas al peso específico, recursos disponibles y repercusión social de los sectores beneficiados por las subvenciones.

Fuera de estas dos grandes líneas de políticas –descentralización y privatización "inercial"- merecen destacarse el incremento del presupuesto dedicado a la edu-

cación y la constitución del sistema de información y evaluación. Sin embargo, estos dos esfuerzos estatales comparten una condición que inhibió parcialmente sus impactos: la ausencia de una perspectiva estratégica que permitiera constituir al financiamiento y a la evaluación como vectores ordenadores del desarrollo del sistema. Así, los aportes financieros se distribuyeron desigualmente entre las distintas provincias –cuando no fueron redirigidos a enjugar los déficits presupuestarios de algunas de estas-, y los resultados de las evaluaciones no se reutilizaron para la promoción de políticas y prácticas superadoras. En cambio, otras políticas específicas y más acotadas, como el programa focalizado del Plan Social Educativo, contribuyeron eficazmente a paliar la inequidad educativa mediante la mejora de la infraestructura de los centros escolares y el suministro de materiales didácticos. Por omisión, corresponde resaltar la ausencia de transformaciones más amplias y sistemáticas en la formación y el estatus docente, variable esencial para el desarrollo educativo pero que no ocupó un lugar central en los ímpetus reformistas.

En síntesis, las transformaciones educativas decididas en Argentina en la década pasada constituyeron un híbrido de reestructura a la baja de las competencias y atribuciones estatales nacionales, e intervención gubernamental proactiva en misiones y programas específicos. Los cambios implementados se alinearon -en términos generales- con las tendencias internacionales, valiéndose para ello de operativos que supusieron innovaciones institucionales, reconfiguración de valores ya presentes en el sistema y continuidad lineal de otros instrumentos de política tradicionales. Esta heterogeneidad en su impronta y en los elencos gobernantes participantes, su problemática articulación con la orientación de las políticas "macro" y la carencia de un proyecto de reforma de la enseñanza asumido como propio por una base política más amplia, comprometió seriamente la sistematicidad, los logros educativos y el mantenimiento en el tiempo de las políticas promovidas.

Capítulo II
CHILE

1. El proceso político de la transformación educativa chilena: reinvención en clave autoritaria y reajustes en una "democracia de mercado".

La reforma educativa de los años noventa en Chile no puede comprenderse sin dar cuenta previamente de la profunda reestructura en la composición, gestión y financiamiento del sistema de enseñanza en la década previa, bajo el régimen dictatorial. Se han defendido distintas posturas sobre la naturaleza del vínculo entre las políticas "macro" de los ochenta y los noventa: proceso único con dos momentos políticos diferentes, trayecto contradictorio con marchas y contramarchas en los roles reguladores del Estado y del mercado, o pasaje de un modelo liberal a otro nuevo, post-estado de bienestar.

Si bien esta instancia introductoria no es el momento adecuado para discutir esas visiones, en cualquier caso la reestructura autoritaria es un antecedente ineludible para la exposición. Por ello, en los numerales siguientes revisaremos, por su orden, las transformaciones impuestas en la década del ochenta, el nuevo contexto político de la restauración democrática y las modalidades de definición e implantación de la reforma educativa vigente.

1.1. La constitución por vía autoritaria de una nueva matriz educativa (1980-1990).

Tras el derrocamiento del presidente socialista Salvador Allende en el año 1973 se instaura en Chile un gobierno militar (1973-1990), que aplicó la denominada "Doctrina de Seguridad Nacional" al ámbito educativo. Ello implicó, en primera instancia, el control de los profesores y el disciplinamiento de la cultura escolar. En ese marco se modificó prontamente el currículo de materias como Historia y Ciencias Sociales. Sin embargo, en la década del ´70 no se registran intervenciones de envergadura en el sistema educacional chileno. Esto se produce recién a partir del año 1980, cuando el régimen emprende dos grandes

líneas de política que modificarían la estructura del sistema: descentralización y privatización.

La descentralización se realizó por el mecanismo de una simple disposición presupuestal, y consistió en la transferencia de todas las escuelas públicas desde la órbita nacional a las circunscripciones territoriales chilenas, los municipios. A partir de entonces los establecimientos educativos funcionan en el marco de dos líneas de dependencia: de los municipios dependen los aspectos administrativos, mientras que la definición de los lineamientos generales y supervisión del sistema corresponden a la órbita del Ministerio de Educación. Más concretamente, a las 325 municipalidades existentes se les traspasó la autoridad para contratar y despedir a los profesores[1] y para administrar las instalaciones. Mientras tanto, el Ministerio de Educación retuvo y amplió atribuciones reguladoras en aspectos estratégicos: la determinación del currículum y de los libros de texto, supervisión técnica y evaluación del sistema.

Para analizar los alcances de este proceso en términos de sus efectos democratizadores, es necesario contextualizarlo. Si bien la descentralización y la transferencia de competencias fue reivindicada como un instrumento de acercamiento de la administración al vecino, durante el régimen militar los nuevos responsables directos de los establecimientos educativos, los alcaldes, eran designados directamente por el Presidente de la República sin ninguna mediación ciudadana. Por tanto, la municipalización constituyó estrictamente un cambio de gestión guiado por motivaciones financieras, de eficiencia y de contralor y disgregación de los actores educativos (gremios docentes y estudiantiles) de rango nacional.

La privatización, por su parte, se plasmó en la sustitución del modelo tradicional de asignación de recursos basado en pautas históricas, por otro afincado en el pago a cada establecimiento de una subvención por alumno atendido. De esta manera, Chile se constituyó en el primer país del mundo que introdujo a escala nacional un modelo de cuasi-voucher, variante de la propuesta originaria de Milton Friedman.

Simultáneamente, se dio a los padres la libertad de elegir la escuela –municipalizada o particular subvencionada- a la que asistirían sus hijos. El financiamiento público a establecimientos privados no es una novedad en Chile, por cuanto en

[1] Prerrogativa vigente hasta la aprobación, en 1991, del Estatuto Docente.

1980 ya existían escuelas subvencionadas; pero a partir de esta etapa se produce la indiferenciación de prestadores estatales (municipales) y particulares. Anteriormente el subsidio otorgado a las escuelas privadas equivalía aproximadamente al 50% del concedido al sector estatal (Vargas y Peirano 2002:273, nota al pie). Este mecanismo constituyó un incentivo efectivo para el ingreso de nuevos agentes privados a la oferta educativa: los centros privados sostenidos con fondos públicos pasaron de 2.000 en 1980 a 3.000 en 1990, en tanto el porcentaje de la matrícula que representaban ascendió del 19% en 1982 al 32% en 1990. A pesar de ello, por la concentración de estos establecimientos en zonas urbanas densamente pobladas, en 1990 el 27% de los municipios no contaba con escuelas particulares subvencionadas (Carnoy y Mc. Ewan 1997).

Complementariamente, se traspasó a los gremios empresariales más representativos una parte de los establecimientos públicos de educación técnico - profesional.

Como medida funcional a tal reestructura del sistema, el régimen militar liberalizó las condiciones que regulaban la profesión docente. Los profesores perdieron su estatus de empleados públicos, por lo que sus salarios pasaron a ser determinados por cada empleador individual (fuera un municipio o un sostenedor privado). Estas medidas fueron acompañadas de la persecución sistemática a los líderes gremiales y la proscripción de las actividades sindicales. Paralelamente, la decisión política de disminuir progresivamente el financiamiento público destinado al sector[2] se tradujo en una reducción de los salarios docentes, que cayeron un tercio durante los años ’80, especialmente en el sector privado subvencionado. Los docentes, además, sufrieron el fenómeno del desempleo; se estima que un quinto de los profesores de Chile perdió su trabajo al menos una vez en el período 1980-1989. Otros dos fenómenos que afectaron directamente el quehacer docente fue la importante diferenciación en las remuneraciones, y la pérdida del estatus universitario de su formación (Cox 2004: 82-83).

Hay que citar, asimismo, que entre 1980 y 1983 se aprobaron nuevos programas y planes de estudio para el nivel básico y secundario, que suponían distintos niveles de descentralización curricular –hacia los centros educativos- y de optatividad –hacia los estudiantes-.

Los propósitos de esta reforma de naturaleza sistémica fueron el logro de mayores niveles de eficiencia en el uso de los recursos, como resultado de la com-

[2] El gasto educativo se redujo de un 4.9% en 1981 a un 2.7% en 1988.

petencia entre establecimientos para reclutar alumnos; el traspaso de funciones burocráticas del Ministerio de Educación a los municipios; recortar la capacidad de negociación del gremio docente; favorecer una expansión del sector privado, ampliando las opciones de los "consumidores"; y facilitar una mayor cercanía de la educación media técnico – profesional a los ámbitos productivo y de servicios (Cox 1997:5). En términos generales, puede decirse que la reforma de los ochenta fue exitosa en la consecución de sus objetivos de transformación institucional y de gestión del sistema. Sin embargo, múltiples investigaciones demostraron que esos cambios no supusieron avances en la calidad educativa (entendida como rendimiento escolar expresado en pruebas estandarizadas), y provocaron la segmentación socioeducativa del sistema escolar, como consecuencia de la selección de los alumnos por parte de los colegios privados y la emigración de buenos estudiantes del sub-sistema municipalizado al privado subvencionado (Cox 2004:87-88). En otra esfera, el control político que pretendía el nuevo esquema fue desafiado por la activa participación de profesores y estudiantes en la oposición a la dictadura, especialmente en sus años finales.

En marzo de 1990, sobre el final del régimen de facto, se dicta la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE). Esta norma –aun vigente- recoge y tiende a perpetuar las reformas realizadas, por cuanto su derogación requiere un quórum especial en el Congreso, que resulta muy difícil de obtener para los partidos políticos democráticos. Pero además instituyó como reaseguro al Consejo Superior de Educación, organismo presidido por el Ministro de Educación pero de integración corporativa (miembros emanados de las universidades estatales, asociaciones científicas, Corte Suprema y Fuerzas Armadas), que entre otras atribuciones ostenta la de aprobar o rechazar las propuestas de marco curricular y de planes y programas de estudio elevadas por el Ministerio. Asimismo, la LOCE innovó disponiendo la descentralización -a favor de los establecimientos educativos- de la competencia de determinar los currícula.

1.2. El contexto político de la reforma educativa de los noventa. Una crónica de herencias, divorcios y reconciliaciones.

En la estrategia de los sectores democráticos para clausurar la dictadura chilena se conjugan tácticas de movilización popular y oposición activa con la negociación con el régimen. Es así que ambas partes acuerdan en 1989 una serie de reformas constitucionales, que ambientan la transición democrática pero constriñen el accionar de los gobiernos sucesivos con una serie de dispositivos institucionales remanentes del régimen de facto (senadores "designados", leyes

orgánicas para cuya derogación se requieren mayorías especiales, cuerpos de contralor con resabios autoritarios, etc.). En las elecciones de ese mismo año, los partidos democráticos del centro y de la izquierda moderada del espectro político se agrupan en la "Concertación Democrática", que obtiene la Presidencia de la República con el 55% de los votos de la ciudadanía.

Se ha argumentado que para la nueva fuerza en el poder era una tarea muy difícil desmontar las principales reformas de orientación neoliberal realizadas en múltiples arenas públicas en la década del ochenta, por varias razones. Entre ellas se citan: la necesaria cautela que demandaban los legados del miedo y el trauma de los años anteriores; las restricciones institucionales, ya referidas; el equilibrio de las fuerzas políticas entre la Concertación y las agrupaciones de derecha, herederas del régimen de facto; la favorable situación macroeconómica derivada de las reformas neoliberales; y el clima internacional, favorable a transformaciones económicas y sociales como las implementadas previamente (Drake y Jaksic 1999:16-17).

La discusión que procura caracterizar como continuista o innovadora a la gestión de los gobiernos de la Concertación Democrática es recurrente en los análisis académicos. Algunos observadores pretenden salir de esta discusión "por encima", dando cuenta de un gran proceso de cambio que aún no termina de decantarse, con reacomodos y reequilibrios, elementos de continuidad y de novedad. Entre los aspectos nuevos se destaca el pragmatismo, la eficiencia, la tecno-política, el apoliticismo; en tanto son factores tradicionales el elitismo y la polarización partidaria. En ese complejo entramado, el problema principal que han debido enfrentar los gobiernos de los noventa es la imposibilidad de concretar un proyecto, por la ausencia de consensos en aspectos políticamente centrales. Estos disensos derivan de una gran línea divisoria en la sociedad chilena a la que se ha tildado como la "brecha Pinochet", que pone de un lado a quienes defienden un proyecto de sociedad democrático, y de otro a quienes continúan reivindicando una sociedad "oligárquica" o "protegida". En el primer espacio, los gobiernos de la Concertación habrían tenido como estrategia alcanzar la democracia representativa, a través de cambios progresivos al sistema político –institucional. En la otra orilla, la derecha está dividida entre quienes son leales al proyecto oligárquico y una derecha liberal que aceptaría ciertas reformas, y se constituye por tanto como interlocutor del gobierno para ensanchar la base de apoyo de sus medidas (Fuentes 1999).

Por ello, en los sucesivos gobiernos de los demócrata – cristianos Patricio Aylwin (1990-1994) y Eduardo Frei (1994-2000) se pueden identificar cinco orientacio-

nes principales, que no supusieron reformas radicales con respecto al modelo que les fuera legado:

a) mantenimiento del modelo de economía de mercado, con estabilidad macroeconómica y altas tasas de crecimiento, si bien con una mayor preocupación por el combate a la pobreza;
b) consolidación y profundización de la democracia, debilitando gradualmente las trabas institucionales remanentes;
c) pragmatismo y manejo tecnocrático de las políticas públicas, en detrimento de la participación ciudadana;
d) mantenimiento de la unidad de la coalición de gobierno; y
e) procura de cierto grado de justicia con respecto a las violaciones de los derechos humanos, dentro del espacio acotado que les permitía el régimen constitucional y legal (Drake y Jaksic 1999:17-19).

Esta impronta gradualista se traduce también a las políticas sociales. Para las administraciones concertacionistas, existe una relación sinérgica entre políticas económicas y políticas sociales: en tanto el mayor desempeño económico es un requisito imprescindible para reducir la pobreza y procurar una mayor equidad, aquél no es sustentable sin inversiones en servicios básicos de educación y salud y sin políticas focalizadas en los sectores más pobres y vulnerables. Por ello, reiteradamente estos gobiernos buscaron apoyos y consensos sociales para elegir las áreas y las modalidades en las que debería incrementarse el gasto social, a efectos de no comprometer el equilibrio macroeconómico –en el corto plazo- y el desarrollo –en el mediano y largo plazo- (Raczynski 1999:130-131).

La mayor parte de las políticas del gobierno de la Concertación se han movido, entonces, entre los límites estrechos que les permitían la polarización política, la "validación económica" del régimen establecida por el crecimiento del producto, y las vallas institucionales autoritarias. Sin embargo, puede cuestionarse hasta qué punto las nuevas elites gobernantes se han visto limitadas por el contexto, o lo han empleado discursivamente para explicar su apartamiento de posturas históricas de los sectores progresistas. Como sostienen Drake y Jaksic (1999:23):

> *"Algunos líderes de los partidos en el poder se quejan de que los resabios autoritarios les han impedido profundizar la democracia o ir más lejos a favor de los menos privilegiados. Sin embargo, estos obstáculos también ayudan a que la coalición gobernante pueda justificar la imposibilidad de realizar reformas por las que algunos de sus propios partidarios no sienten mayor entusiasmo, como el fortalecimiento de los sindicatos, la*

redistribución del ingreso y de la riqueza, y los juicios a los violadores de derechos humanos".

En definitiva, como dan cuenta otras investigaciones (Siavelis 1999), si bien la categorización en el eje político derecha – izquierda aún es consistente en Chile, el compromiso ideológico con cada una de esas posturas es mucho menos intenso que décadas atrás, tanto al nivel de la sociedad como de las elites. Este acercamiento en las preferencias es otra variable explicativa del mix de continuidad y cambio de las políticas chilenas, que también derrama sobre la esfera educativa.

1.3. Las apuestas educativas de la democracia restaurada: el cambio en la continuidad.

1.3.1. Las razones de las permanencias.

En su discurso, quienes ocuparon en la década de 1990 la primera línea del gobierno del sistema educativo se desmarcan tanto del modelo tradicional de organización de los servicios de enseñanza, como de la ortodoxia neoliberal de los reformadores pinochetistas:

> *"Para los responsables de las políticas de los 90 estas responderían a un nuevo paradigma de política educacional, distante del pasado preochenta de un sistema educacional no sólo dirigido sino producido por el Estado en forma altamente centralizada (Estado docente) y centrado en la expansión cuantitativa (derecho a la educación). Distante asimismo de la reforma con orientación de mercado de los años 80, juzgada como singularmente ciega respecto a equidad e integración social, y a una visión nacional y sistémica de la competitividad del país, a la que se ve especialmente comprometida sin un cambio de los niveles de calidad de la educación de sus mayorías (...) Las dos décadas objeto de análisis difieren profundamente respecto del papel del Estado en educación. Mientras que la de los ochenta redefine las responsabilidades de éste reduciéndolas, así como restringiendo sustancialmente los recursos del sector; la de los años noventa corresponde a un período de signo contrario – de intensa actividad estatal en el área y crecimiento sustancial del gasto-, que al mismo tiempo que no modifica el papel del sector privado en educación, contrabalancea al mercado como regulador del sistema"* (Cox 2004:76).

Si bien puede ser excesivo definir a las medidas educativas de los noventa como "políticas de estado", es evidente que fueron en buena medida consensuadas con

la oposición de derecha. Como afirma José Joaquín Brunner, quien fuera Ministro Secretario General de Gobierno y destacado especialista educativo de la Concertación:

> *"... la voz crítica ha venido de la oposición política propiamente tal, pero tampoco con una particular fuerza porque en definitiva si uno mira sobre todo los estudios más técnicos y las tomas de posición políticas en los momentos claves ha concordado con el gobierno en la mayoría de las reformas sustantivas digamos, y luego tienen críticas a que, básicamente, no se ha llegado suficientemente lejos en la autonomización de las escuelas municipales, a que no se les pone suficientes exigencias y estándares..."* (Brunner, entrevista).

Esa sintonía entre gobierno y oposición en cuestiones educativas es expresiva del tono pragmático que ha adquirido el proceso de hechura de políticas chileno. Pero también puede ser entendido como una muestra de debilidad de la coalición gobernante, que carece de una propuesta programática alternativa a la implantada de la derecha. Esta interpretación es formulada como autocrítica por Juan Eduardo García – Huidobro, ex Director de la División de Educación General y figura clave en el elenco técnico – político de la Concertación en esta área:

> *"...en el momento en el cual el Ministerio de Educación proponía un nuevo currículum la sociedad entera estaba callada menos la derecha, que estaba activa y tenía qué decir. Entonces, al final, la negociación por el nuevo currículum se hacía entre el Ministerio y la derecha (...) Cuando tus partidarios se quedan callados la posición del Ministro de Educación en el fondo es defenderse de la derecha y termina teniendo que ceder para poder hacer pasar sus leyes (...) No se negocia porque estén de acuerdo sino porque hay una especie de afonía del pensamiento concertacionista en educación. O sea, no hay pensamiento..."* (García – Huidobro, entrevista).

Con esa base de apoyo, se ha sostenido que durante los primeros cuatro años del gobierno democrático (1990-1994) se apostó como misión principal al mejoramiento sustancial de los aprendizajes de la mayoría de los alumnos ("Una educación de calidad para todos") a través de programas de mejoramiento diferenciados por niveles y tipos de situaciones educativas, orientados directamente a modificar las prácticas de enseñanza y aprendizaje. Desde el gobierno no se identificó a estas políticas con foco en la pedagógico como "reforma educacional", para evitar invocaciones a cambios integrales y homogéneos para todo el sistema, atinentes a su estructura y currículum (García Huidobro y Cox 1999:15).

Sin embargo, no se plantearon iniciativas gubernamentales para afectar los ejes de descentralización y privatización sobre los que se había reasentado el sistema educativo en los ochenta. Sólo puede relevarse un proyecto de ley enviado en 1992 a la Cámara de Diputados por el Presidente Aylwin y el entonces Ministro de Educación Ricardo Lagos, que a lo sumo ligaba el reconocimiento oficial a los sostenedores privados al cumplimiento de normas nacionales mínimas sobre evaluación y promoción. El proyecto, que suponía una modificación parcial de la LOCE, ni siquiera fue tratado en el plenario del órgano legislativo.

Consultado sobre las razones para que el gobierno democrático no impulsara una revisión profunda de los pilares de la organización educativa, Brunner remitió esa decisión a consideraciones políticas más generales:

> *"Yo creo que en el fondo era como un básico realismo. Eran tantas las tareas de la transición político-institucional-militar, que el foco principal estaba centrado en esos aspectos, no tanto en los sectores sociales, ni en educación ni en salud ni en previsión, todos los cuales serían abordados posteriormente a lo largo del tiempo. Pero en los primeros cuatro años, en el gobierno de Patricio Aylwin, efectivamente el gran centro estuvo en el legado de derechos humanos, en constituir la Comisión de Verdad y Justicia, en poner en marcha las instituciones democráticas propiamente tales. De modo que no surgió con fuerza, en ese momento, una especie de reivindicación para revisar globalmente la estructura de los sectores sociales y, particularmente, no pasó así en educación..."* (Brunner, entrevista).

Un razonamiento similar es el Cristián Cox, otro de los técnicos más influyentes en las reformas de la década pasada:

> *"...había una dosis de incertidumbre política mayor. En el sentido de un sistema que viene saliendo de la dictadura, que ha definido un pacto de transición súper delicado, súper trabado políticamente. La verdad que definían como algo completamente fuera del campo, fuera del rango reformar la institucionalidad del sistema escolar del país. Más que el sistema escolar, si tú tocas a la LOCE, al sistema educacional en su conjunto, a toda la educación superior que había experimentado en los 80 una transformación, inmensa... Entonces claramente, el gobierno de Aylwin definió la primera prioridad, la prioridad de esta administración es política y se llama "reconciliación nacional", y el conjunto del accionar gubernamental se va a ordenar según este principio. Mi segunda prioridad es educación..."* (Cox, entrevista).

Pero Cox agrega una segunda variable explicativa, no vinculada a las restricciones políticas del momento sino a preferencias del nuevo elenco del gobierno, que valoraba positivamente el proceso de municipalización introducido en los ochenta:

> *"La verdad es que los cuadros dirigentes en educación de la Concertación nunca tuvimos una visión positiva del Estado Docente. Lo considerábamos una regresión. El liderazgo del Colegio de Profesores, el liderazgo sindical pensaba para nosotros en términos de regresión, simple, vuelta al estatus funcionario, administración centralizada por el Ministerio, que estaba para comprar los vidrios y los lápices en Puerto Montt, caricaturizándole. El liderazgo más político, ligado a los partidos, y más técnico, nunca lo vio así. Nunca. La vuelta a la democracia iba a ser la vuelta a un sistema con un Estado potente, con un centro capaz, pero que no era idéntico al Estado Docente previo al 81. Y una de las dimensiones importantes de esta no-identidad de estos dos roles del Estado es que íbamos a mantener la descentralización, y donde el punto de inflexión que tenía que darse en los 90, y se iba a dar apenas hubiera elecciones municipales, que fueron en el 92, era que iban a ser municipios elegidos democráticamente (...)* (Cox, entrevista).

Su opinión sobre esa opción programática de los partidos de la Concertación es ratificada por otro de los máximos referentes de este proceso:

> *"...el programa en general era muy descentralizador y muy de llevar la democracia a la base social, y por lo tanto muy de reconvertir al municipio que era un ente de trasmisión de la fuerza, digamos hacia la sociedad, en un órgano de la acción democrática, etc., de ciudadanía. Entonces se veía como contradictorio que si el proyecto general iba a fortalecer a los municipios desde el punto de vista de su participación social se le quitara al municipio una responsabilidad que estaba en esa línea"*. (García –Huidobro, entrevista).

Aunque más acotada a ciertos sectores de la coalición de gobierno, esa visión positiva se extendía también al mecanismo de financiamiento inaugurado en el régimen anterior:

> *"...desde los economistas de la Concertación hay y siempre hubo una valoración del mecanismo de subvención como un instrumento de asignación y de control del recurso del financiamiento de la educación muy dúctil, muy flexible y muy adecuado para determinados propósitos"* (Cox, entrevista).

Desde la principal organización sindical y en perspectiva crítica, el vicepresidente del Colegio de Profesores de Chile también entiende que la continuidad en las políticas se debió a las preferencias del elenco gobernante:

> *"...los gobiernos concertacionistas han sido continuistas respecto de las políticas neoliberales ejecutadas por Pinochet. Es cierto que Pinochet dejó amarras constitucionales y con leyes orgánicas (...) pero en alguna medida uno aprecia que lo usaron como pretexto para seguir adelante y aplicar las mismas políticas. Nunca dejaron puesto muy nítidamente frente a la opinión pública 'nosotros estamos en contra de esto'. Entonces lo que uno aprecia es una consolidación y un fortalecimiento de las mismas políticas de Pinochet. Que se dan con mayor equidad, los gobiernos de la Concertación siempre hablan de que se va alcanzar igualdad de oportunidades, ya no es igualdad simplemente, sino igualdad de oportunidades, mayor equidad, la justicia social la entienden desde ese punto de vista. La labor del Estado subsidiario entonces, para el gobierno de la Concertación, es entregar las herramientas, vía la descentralización de las cosas"* (Vásquez, entrevista).

Una última perspectiva de interés sobre este punto es la del sector académico no comprometido con la reforma. Rodrigo Cornejo, investigador del Observatorio Chileno de Políticas Educativas de la Universidad de Chile, juzga que tanto las restricciones políticas como la falta de voluntad de cambio del nuevo gobierno consagraron la continuidad del modelo pinochetista para la educación.

> *"...yo creo que la Concertación, saliendo un poquito de tema, es una alianza bastante discrepante en algunos temas, o sea, no hay unidad de pensamiento. Uno puede encontrarse con sectores de la Concertación que efectivamente querían cambiar la ley constitucional o el método de financiamiento, y hay sectores que nunca lo quisieron (...) la famosa Ley Orgánica Constitucional de la enseñanza, la LOCE, que se promulga horas antes de que la dictadura deje el poder, nosotros tenemos antecedentes bastantes de buena fuente de que esa ley fue negociada por algunos sectores de la Democracia Cristiana, lo cual no sería raro. (...) entonces yo te diría que la respuesta a si la Concertación no quiso o no pudo... es ambas cosas"* (Cornejo, entrevista).

1.3.2. El espacio de la innovación. Prioridades políticas y **policy making** *de la reforma educativa de los noventa.*

Fuera de discusión las características estructurales del sistema, las políticas educativas de los gobiernos de la década de los '90 parten, en cambio, del reconoci-

miento de la necesidad de abordar el grave problema de inequidad educativa que presenta el Chile de postdictadura. En 1990 se produce, entonces, un giro en términos del "paradigma de política educacional" que guiaba el accionar gubernamental. Discursivamente, se instalan nociones que tratan de superar el dilema "Estado mínimo"-"Estado benefactor", como, por ejemplo, la de un Estado "responsable" y "promotor". En este marco, la equidad es entendida desde la llamada discriminación positiva.

De hecho, el gesto fundacional de la reforma de los '90, en Chile, es un programa focalizado. El mismo día en que el Presidente Aylwin asume y nombra al principal dirigente del Partido Socialista chileno -Ricardo Lagos- como Ministro de Educación se presenta el Programa de las 900 Escuelas, orientado a apoyar a las escuelas básicas de menor rendimiento. El programa fue diseñado por intelectuales provenientes de centros académicos no gubernamentales que habían funcionado durante la dictadura, tales como el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) y el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación, y actuó como respuesta inmediata a la notable diferenciación en los aprendizajes, en la retención y en las tasas de repitencia verificada entre estudiantes pertenecientes a colegios de distintos estratos socioeconómicos.

También debe destacarse en este período la aprobación del Estatuto Docente (1991) que devuelve a los trabajadores de la enseñanza una serie de prerrogativas que habían perdido en la década anterior, entre las que se destaca la estabilidad laboral.

> *"el Estatuto se genera en el '91. Te lo voy a decir simple: el profesorado esperaba que con la vuelta de la democracia iban a volver al Ministerio de Educación, y al Estado Docente, pre-81, punto (...) Lagos les dijo no, no va a volver el Estado Docente (...), pero en cambio, van tener algo a cambio, un estatus de protección y cierto respaldo público a su función que el Código del Trabajo no les da. Ése fue el punto de partida y... la historia de la ley dentro de la Concertación es que fue un punto ultra-discutido en el gabinete del Presidente, y que la mayoría de los ministros, y todos lo del área económica, estaban en contra. El Estatuto fue aprobado porque el Ministro Lagos empujó a favor del Estatuto y lo apoyó el Presidente Aylwin, hijo de profesores, y con una visión del Estado, diría yo, más conservadora. El Estatuto fue un precio alto, por paz en el sector educativo, por no pérdidas de días de clase por conflictos con los profesores..."* (Cox, entrevista).

Para el gremio docente, la lucha por el Estatuto se convirtió en el foco central del accionar sindical de los primeros años de la democracia, por encima de las cues-

tiones de gestión y financiamiento del sistema educativo. Así lo afirma el vicepresidente del Colegio de Profesores:

> *"La primera demanda es el Estatuto Docente, y en una primera etapa hubo movilizaciones, las primeros que se movilizan en Chile y que hacen protestas callejeras (...) Los profesores de 100 que ganábamos, habíamos bajado a 58, así de brutal. Nos quitaron todos los derechos que teníamos, nos transformaron en empleados particulares, sin ningún poder de negociación, pero aún así nosotros peleábamos, y hacíamos petitorios a los ministros de la dictadura. Entonces esa realidad que se expresa después, hace entonces que la primer gran demanda del magisterio no sea por cambiar de fondo los primeros años, digamos el primer lustro de la primer década, sino que la demanda nuestra es mejorar el ejercicio de la profesión y tenía que ver entonces con condiciones salariales, con condiciones laborales, con condiciones profesionales (...) Fue importante tener un gran logro con una ley especial para esta profesión especial (...) pero los niveles de renta que nos restituye el gobierno de la Concertación no son los que nosotros esperábamos. Sí es importante haber establecido un piso para el sistema, llámese trabajadores del sector privado subvencionados, trabajadores del privado-privado o trabajadores del sistema municipal"* (Vásquez, entrevista).

Otro movimiento importante se registra entre 1993 y 1994, cuando las notas privatistas del modelo se expanden, al permitirse a los establecimientos subvencionados cobrar cuotas a las familias de los estudiantes. A primera vista, esta medida con impacto diferenciador y segmentador parece desalineada con las orientaciones de la Administración Aylwin hacia una mayor equidad educativa. La contradicción puede explicarse porque la modalidad de financiamiento compartido surgió de una propuesta de la oposición, que fue aceptada por el Ministerio de Hacienda en el marco de una negociación presupuestal. Por contrapartida, tuvo la oposición de los gobernantes del área educativa, que no pudieron impedir la aprobación de la iniciativa. Esta pugna entre ministerios, a diferencia de otros países de la región, no fue moneda corriente en Chile.

El gremio docente se opuso a la nueva modalidad de financiamiento, por sus potenciales efectos segmentadores del sistema:

> *¿Y qué significa financiamiento compartido? Que el Estado le entrega la subvención a la escuela, pero a su vez la escuela puede cobrarle a la familia. Entonces, hoy día en Chile tenemos cinco tipos de escuelas diferentes: la*

privada– privada, pagada, la privada con financiamiento compartido, la privada con financiamiento solo del Estado, la escuela municipalizada de municipio rico y la escuela municipalizada de municipio pobre. Esas son las categorías de escuelas, producto de todo esto, del financiamiento compartido, que entra a producir más brechas entre los chilenos, a segmentar más el sistema y a producir más desigualdad" (Vásquez, entrevista).

En el segundo gobierno de los partidos de la Concertación (1994-2000) sí se asume el rótulo de "reforma educativa", si bien se reconoce que ello no implica una alteración de las orientaciones fundamentales, sino un *crescendo* en la envergadura y la profundidad de los cambios: la intervención restringida a un diez por ciento de las escuelas más pobres, avanza a toda la educación básica y media; se plantean modificaciones del marco de funcionamiento curricular; se compromete la duplicación del gasto en el período; y se extiende la jornada escolar (García Huidobro y Cox 1999:15-16).

A pesar de la grandilocuencia del rótulo, el propio García – Huidobro nos comentó el origen poco meditado del apelativo de "reforma" a esa etapa de políticas educativas:

"En general nosotros intentamos que no se usara el concepto de reforma, fundamentalmente porque queríamos instalar un concepto de una política de cambio incremental permanente y la idea de reforma en Chile estaba muy ligada a momentos en los cuales se cambiaba, había que cambiarlo todo, digamos, y en la idea de que esa nueva arquitectura iba a durar treinta años. Nosotros no estábamos con un discurso de que lo que estábamos iba a durar treinta años sino de que había que cambiarlo y revisarlo constantemente. En el año '96 da una cuenta al Senado el Ministro Sergio Molina y aparece en todas partes como una cuenta sobre la reforma educativa, entonces ahí por primera vez el Ministerio, al editar ese discurso le pone "La Reforma Educativa en Marcha", y si uno analiza el discurso la palabra reforma no aparece nunca en todo el discurso, pero fue un gesto digamos a posteriori (García – Huidobro, entrevista).

Un jalón importante que abrió e informó esta etapa fue el trabajo de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación (1994), que funcionó por iniciativa del Presidente de la República. Su cometido fue proponer iniciativas y estrategias para el mejoramiento del sistema educativo, con mención explícita a su impacto en el desarrollo global. Funcionó en dos círculos concéntricos: en el interior, más reducido -y del que surgió la estructura del

informe final- se ubicó el Comité Técnico Asesor, designado directamente por el Presidente Frei, presidido por José Joaquín Brunner e integrado por especialistas del gobierno y de la oposición. Resulta sugestiva la ausencia de otros actores, como el Colegio de Profesores, principal agremiación de los docentes de todas las ramas de la enseñanza. El segundo círculo correspondió a la Comisión propiamente dicha, que tuvo representantes de procedencia amplia y plural (parlamentarios, rectores universitarios, asociación de municipios, gremio docente, central de trabajadores, iglesias, sostenedores privados, agremiaciones estudiantiles, etc.). El informe del Comité Técnico –conocido como "Informe Brunner" fue aprobado luego por la Comisión Nacional (con observaciones parciales), y se constituyó en un instrumento rector de las políticas del sexenio. En enero de 1995, gobierno y oposición celebran el "Acuerdo Marco para la Modernización de la Educación Chilena", que recogía los puntos fundamentales de aquel documento.

Esos puntos fundamentales fueron los siguientes: ampliación de la educación preescolar, reforma curricular y pedagógica en torno a un "programa común de formación personal", renovación de los planes de estudios universitarios de formación docente, mayor autonomía escolar (pedagógica y administrativa, lo que suponía un cuestionamiento a la rigidez del Estatuto Docente), incremento de las actividades de regulación a distancia del Ministerio de Educación (por medio de supervisión, la evaluación y la información, y el favorecimiento de las prácticas innovadoras), "mantenimiento invariable" de la libre elección de escuelas por parte de los padres y del apoyo estatal que la sustenta, aumento de la inversión educativa pública (Fondo Nacional para la Educación) y privada (financiamiento compartido, aportes empresariales) por encima del incremento promedio del gasto público y del producto.

Consultado sobre los temas de fondo no abordados por la Comisión, el propio Brunner nos manifestó:

> *"A esa altura la verdad es que no había propiamente, salvo en sectores, que no tenían una representación fuerte, una voz fuerte en la sociedad con una demanda de re-estatalización de la educación. Había una discusión sobre el funcionamiento del sistema municipal, sobre las atribuciones de los directores de establecimientos municipales, una cierta discusión sobre las opciones que se habían ido tomando respecto de la muy fuerte participación del sector privado subvencionado en Chile, si estaba bien regulado o no, si ese mercado era suficientemente transparente, si el sistema de co-financiamiento que se había aprobado durante el go-*

bierno del Presidente Aylwin bajo el ministerio de Lagos, estaba en el fondo discriminando a los sectores de menores recursos, en fin, ese tipo de discusiones había. Pero no había propiamente una discusión donde alguien dijese: "mire, aquí, partamos por revisar las bases político-técnicas-conceptuales del conjunto del sistema". Eso no se planteó, ahora, en parte tiene que ver con la designación de la Comisión, o sea, el tipo de personas que finalmente habían sido designadas por el Presidente de la República efectivamente representaban básicamente una propuesta de corrección, de modernización, de profundización de la reforma pero no de revisión radical de las bases de la reforma" (Brunner, entrevista).

Por ende, cierta deliberada estrechez en el espectro representado en la Comisión –especialmente en el grupo técnico- acotó la profundidad del debate. Pero la presencia de representantes de la derecha política condujo a una negociación con los técnicos cercanos al gobierno sobre cuestiones de financiamiento:

"La expresión que nace en el corazón de la Concertación es decir "hay que gastar más en educación", y por otro lado la reivindicación de los sectores llamemos de oposición, de visión más liberal o neoliberal de funcionamiento del sistema, tiene que ver con la defensa cerrada del sistema de financiamiento a través del subsidio, pero particularmente con la necesidad de mejorar la gestión de las escuelas para hacerlas más efectivas, más eficientes, más productivas, etcétera (...) el trade off final fue decir, –y eso está en la parte conclusiva de la Comisión, pero en realidad es el núcleo de la operación que allí ocurrió–, "la educación en Chile para modernizarse y volverse más equitativa, de mejor calidad para todos, tiene que llegar a unas metas muy altas de inversión", en ese momento se dijo alrededor del 7% del producto. "Y por otro lado, tiene que haber simultáneamente una modernización de la gestión de los establecimientos escolares municipales de manera de agilizarla, flexibilizando el Estatuto Docente", que era un punto muy sensible. Y terminaba diciendo: "no tendría ningún sentido aumentar los recursos si no se hace simultáneamente la reforma de la gestión, como tampoco tendría sentido modificar la gestión si a la vez no se aumentan los recursos a la educación subvencionada". Y eso amarró, digamos, el acuerdo final..." (Brunner, entrevista).

Para otros, la composición y funcionamiento de esta Comisión es una expresión más del patrón de diseño de políticas de la época: en primera instancia, negociación y acuerdos entre el gobierno y la derecha; luego, consulta social sobre las bases ya concordadas.

"...ahí ocurrió un debate que se encauzó a aunar correlativamente a un espectro amplio de pensadores, donde básicamente compartieron dos grandes grupos de ideas. Por un lado, los grupos que estaban en el Ministerio de Educación, que eran de la Concertación, sobre todo aquella que era la que confiaba más en no tocar el modelo y los centros de estudio. Y por otro los centros de ideas, think tanks, como les dicen ahora, ligados a la derecha política, sobre todo centros de estudios públicos como Libertad y Desarrollo, que en ese tiempo recién estaba fundándose. Entonces la impresión que le quedó a toda la gente que participó en esa Comisión, ya sea invitada o en algunas sesiones, es que ellos conversaban las cosas, llegaban a acuerdos básicos y después se ampliaba la conversación a otros grupos ya más sociales, como colegios de profesores o alguna universidad. Pero yo creo que esa es la historia de la educación chilena: se abren conversaciones a la sociedad una vez que ya está acordado el consenso básico" (Cornejo, entrevista).

1.3.3. Los sujetos políticos de la reforma: entre el consenso técnico - político y la oposición sistémica.

a) Una primera cuestión que debe enfocarse es si el *gobierno* de la Concertación actuó como un "actor racional unificado" en el campo educativo, o si existió una puja entre dos Ministerios con distintas competencias sobre el mismo: Educación y Hacienda. Más arriba hicimos referencia a la pugna entre ambos al instituirse el mecanismo del financiamiento compartido (cuotas familiares en establecimientos subvencionados). Según Cox, salvo este episodio ha existido una interacción positiva entre ambos sectores gubernamentales:

"Hacienda es muy activa en educación, con sectorialistas muy buenos, o sea gente dedicada al sector educación, y con autoridades re comprometidas, o sea, para que te hagas una idea, la extensión de la jornada escolar (...) la participación del Ministro de Hacienda de la época en ese proyecto, que era del gobierno, no sólo de educación, estaba involucrado el Presidente y el Ministro de Hacienda y el Ministro de Educación. Los equipos que formularon la agenda era una tríada, y los equipos de Hacienda a la par con los de Educación, con muy alto involucramiento" (Cox, entrevista).[3]

[3] Podría además especularse que este entendimiento fue abonado porque la mayor parte de los Ministros de Educación del período fueron economistas: Lagos, Arrate, Schiefelbein, Arellano, Molina.

Esta visión optimista no es compartida por otros actores del mismo equipo gobernante, que sí identifican un clivaje entre las autoridades educativas y financieras:

> *"A la interna del Gobierno yo creo que cada sector social, o sea, cada sector de actividad social tiene cierta ideología, y es obvio que la ideología de la educación es una ideología muchísimo más lejana a un neoliberalismo que la ideología de los economistas. Desde ese punto de vista cuando uno dice "gobierno" yo creo que ahí hay que tener en cuenta que claramente si uno ve el micromundo o el microcosmos del Ministerio de Educación, probablemente era un microcosmos mucho más proclive a un control del Estado más fuerte, etcétera. Pero si uno ve al aparato de gobierno entero, e incluye ahí también a la gente más política, o a la gente que hace política a través de la economía, el balance general no es cierto. Era un balance de continuidad con el modelo anterior"* (García – Huidobro, entrevista).

b) Como en otros países de la región, las autoridades educativas que asumían sus cargos con la intención de implementar reformas de nueva generación se encontraron con una *estructura burocrática y de recursos humanos* que no estimaban aptos para ese fin. Y también en Chile, la estrategia consistió en apartar a los funcionarios que no podían ser reorientados, y cooptar a otros para las nuevas tareas a desarrollar.

> *"Nos encontramos con un Ministerio de Educación habitado por un funcionariado profesionalmente... 80% profesores, mayor, envejecido, y que llevaban diez años instrumentando unos roles que como quieras describirlos, su autoridad siempre los describía como mínimos (...) hubo un diseño para producir una amalgama organizacional entre lo viejo y lo nuevo, de manera que componentes del MECE que eran completamente implementables por el funcionariado que teníamos y sus normas y su cultura organizacional se los quedaron en sus manos (...) ésta era la lógica en que podíamos trabajar con equipos mixtos, en que hubiera lo nuevo y lo viejo mezclado, corresponsabilidad. Y otros más sofisticados y más demandantes y de mayor velocidad en que estaba lo nuevo en manos de equipos nuevos, sin mediaciones"* (Cox, entrevista).

Aunque desde una perspectiva crítica, otro de nuestros entrevistados convalida esas afirmaciones:

> *"...el Ministerio que entrega la dictadura es un Ministerio hecho pedazos. Un Ministerio sin técnicos, con una planta de personas de corte adminis-*

trativo muy grande, enorme, sobredimensionada para lo poco que se le pide al Ministerio en este país. Y, además, muy abanderado con la dictadura, en general. (...) Con la Concertación, el Ministro nombraba su gente de confianza y operaba con ellos, no con la planta" (Cornejo, entrevista).

c) Unos actores que sobresalen marcadamente en las reformas chilenas de los años noventa son los técnicos, o *analistas simbólicos*. Aparecen velando por la continuidad del modelo, más allá de los cambios de gobierno, pero también elaborando iniciativas para corregir sus disfunciones en muy diversas áreas (financiamiento, currículum, gestión, etc.). Procedían de distintas disciplinas vinculadas con la educación, pero el rol de los sociólogos y economistas fue especialmente notorio. Su influencia fue tal, que justifica la consulta a Brunner –uno de los más destacados- sobre si el proyecto educativo era en realidad decidido por las autoridades de gobierno, o por este nuevo estamento intelectual:

"...llegado el momento de tener que explicitar plataformas políticas educacionales, si uno mira, digamos, el rostrum de la gente que era convocada para hacer los programas de la Concertación, no solamente en el área de la educación, en varias áreas, estaba absolutamente dominado por esta especie de tecno-intelectualidad sectorial en el campo de la educación, de la salud, en el campo propiamente de las políticas macro-económicas. Eso, combinado con que una buena parte de ellos eran efectivamente técnicos pero además militantes de los partidos de la Concertación que habían estado trabajando políticamente durante los últimos años de la dictadura, dio como resultado que entraran a posiciones de responsabilidad desde ministros hasta directores de servicios, hasta encargados de las unidades claves de planificación de los ministerios. Efectivamente eso les dio un enorme poder..." (Brunner, entrevista).

Una mirada a la interna del conjunto de los analistas simbólicos que se desempeñaron en el área educativa permite avizorar diferencias en sus lugares de procedencia y prácticas, que están relacionadas con su procedencia disciplinaria. El corte entre economistas, otros académicos más asociados a la educación e intelectuales con pertenencia partidaria es identificado desde dentro de los cuerpos reformistas:

"Yo diría que hubo dos tipos de técnicos: hubo los técnicos que miraron a la educación desde Hacienda, que eran más bien economistas que habían hecho doctorados ligados a educación, todos muy famosos (...) hay una parte que son los economistas que yo diría tuvieron menos que ver con el CIDE y

el PIE[4] *donde no había economía. Después vino la gente que de una u otra manera aportó a los aspectos más educativos y ahí se dio una mezcla entre aparatos de partidos, sobre todo la gente de la Democracia Cristiana que llegó al Gobierno, llegó más a través del partido que a través de organismos de investigación (...) Yo diría que se dio por un lado la parte económica como una parte bastante distinta y más ligada a una hegemonía de Hacienda, bien desde el comienzo"* (García – Huidobro, entrevista).

Para algunas interpretaciones provenientes del sector de la academia más crítico, el rumbo de la reforma no fue marcado principalmente por clivajes disciplinarios, sino que se relaciona con las opciones y visiones personales de algunos de sus más influyentes gestores:

"Yo creo que no responde a los partidos propiamente, tal yo creo que había sectores que estaban de acuerdo principalmente en descansar en los mecanismos del mercado para la educación, y esos sectores incorporaban a sectores de la Democracia Cristiana y algunos sectores también del Partido por la Democracia. Me refiero, por ejemplo, a José Brunner, a Cristián Cox, que son gente que tuvo mucha influencia en la reforma, y que yo creo que ellos pensaron... yo creo que ellos se dejaban llevar un poquito por esto de ideología neoliberal: que la historia se acabó, que no hay vuelta atrás, que esto es lo que había" (Cornejo, entrevista).

En un registro muy distinto, el ex Ministro de Educación Ernesto Schiefelbein cuestionó la competencia específica de estos intelectuales para gestionar aspectos pedagógicos:

"..., no puedo generalizar, pero en algunas cosas específicas hay una ignorancia rayana en lo increíble. En 1996 cambia el currículo de la enseñanza básica basado en un enfoque fonético que estaba atrasado, pero que era un enfoque correcto, fonético, pero pasa a un enfoque de palabra completa, en circunstancias en que toda la investigación mundial muestra que el enfoque fonético es considerablemente superior que al de palabra completa (...) en resumen, eso muestra que los que enseñaron esa parte del currículo de lenguaje, eran analfabetos en temas de investigación, la palabra es fuerte, pero resulta que es un tema que está muy bien investigado. Entonces es algo en lo cual no puede hacerse algo que va en contra de toda una investigación seria" (Schiefelbein, entrevista).

[4] Centros de investigación educativa cercanos a la Concertación.

d) El *Colegio de Profesores*, como principal actor gremial, manifestó una posición externa –y en ocasiones crítica- a las reformas de los noventa. Si bien existieron canales de diálogo abiertos, a su juicio, la concepción tecnocrática de la reforma inhibía una genuina participación de los docentes:

> *"Lo que pasa es que aquí la elaboración de políticas educacionales, y esa es otra crítica a los gobiernos de la Concertación, no ha hecho trabajar o participar a los actores, a algunos de los actores, lo ha hecho siempre con gente..... con tecnócratas, académicos, etcétera. No han tomado la experiencia del maestro que está en el aula, del maestro que está en ejercicio. Entonces el Estatuto Docente fue una propuesta que nos hicieron y no nos atendieron, a excepción de mejorarnos un poco la renta, frente a lo que nosotros pedimos, frente a las movilizaciones que hicimos. Cuando viene el Informe Brunner nosotros no participamos (...) Después viene el año '96 con el presidente Frei, viene la implementación de la jornada escolar completa, un gran vuelco también porque eso significa una gran cantidad de dinero que el gobierno de la Concertación comienza a invertir en mejorar la infraestructura, y en principio nosotros dijimos que eso era una "reforma de escritorio", fue la caracterización que le dimos como gremio. Porque nosotros nunca fuimos invitados a participar en eso. Cuando el presidente Frei da a conocer esta idea, es una idea nuestra, nosotros levantamos la idea de una jornada escolar completa (...) Eso lo atiende el gobierno, pero lo atiende de una manera inadecuada desde el punto de vista de las bondades que tenía que tener, esto es, con problemas de implementación"* (Vásquez, entrevista).

A diferencia de otros países de América Latina, la oposición gremial a las reformas no supuso un accionar sistemático de los docentes para su bloqueo, a través de paros o movilizaciones permanentes. Las interpretaciones desde filas oficiales lo explican por la dicotomía producida entre la oposición ideológica a la reforma –especialmente de sus dirigentes- y las conquistas salariales que llegaban a las bases.

> *"...el sindicato de profesores ha tenido una tensión, digamos, porque efectivamente se ha visto favorecido el cuerpo profesional por los sucesivos aumentos de recursos, pero mantiene una crítica en términos de Colegio propiamente tal, de gremio, una crítica fuerte a la orientación que ellos llaman privatista de las políticas, al descuido del sector público municipal, a la ausencia del Estado con mayor participación regulatoria del sistema. Entonces ha tenido esta cosa ambigua digamos, de ver que efectiva-*

mente el proceso les reportaba y les ha ido reportando ventajas específicas en términos de su reinserción en el mundo laboral y mejores sueldos, mejores condiciones de trabajo, y por otro lado unas ciertas discrepancias por lo menos de la cúpula, con algunas de las orientaciones de la reforma, pero sin la capacidad efectivamente de bloquear" (Brunner, entrevista).

García – Huidobro coincide con el análisis precedente:

"(A principios de los noventa) se da una especie de desencuentro, pese a que la estructura del Colegio de Profesores en la época era de la Concertación y por lo tanto existía una posibilidad de un pacto importante. Esa misma directiva sindical para poder mantener su hegemonía dentro del gremio entiende que tiene que oponerse al gobierno y de hecho pierde las dos cosas, pierde el gremio y pierde la reforma, esa es la verdad. De ahí para adelante ha habido un Colegio de Profesores liderado por una persona que es muy notable como persona, como líder, etcétera, y muy inteligente de verdad, que es Jorge Pávez, que viene del Partido Comunista (...) Entonces tenemos que el entendimiento con el magisterio ha sido siempre un entendimiento complejo (...) en el fondo hay un discurso cotidiano en el que el profesor está mejor y que el profesor es muy protagonista de lo que está haciendo, pero hay un discurso gremial que más bien juega a una especia de oposición, a una crítica de las cosas porque son inconsultas, etcétera, etcétera, o sea esa especie de esquizofrenia del gremio que es tremendamente fuerte, eso como un dato, digamos. Por otro lado es verdad también que es una esquizofrenia mucho más verbal que real. Si uno toma el número de días de huelga que ha habido en Chile desde el año '90 hasta ahora es ridículo, no alcanza a ser un día por año" (García – Huidobro, entrevista).

Desde el propio gremio docente se sustenta una posición más matizada. Se reconoce que fracasaron en colocar en el centro de la agenda política la discusión del modelo –como recién logro en el año 2006 el movimiento estudiantil-, pero reivindican un accionar que conjugó la estrategia de negociación con periódicas medidas de lucha:

"La imagen que (la sociedad) tiene es que nosotros éramos "gana panes", que lo único que nos interesaba era subir el sueldo, y es importante el sueldo, pero respecto a los temas de la educación, a propósito del Informe Brunner, de las jornadas de tiempo extendido, etcétera, nos pasaban por la espalda. Nosotros no éramos considerados (...) Ya en las resoluciones del

Congreso en el año '97, nosotros ya determinábamos como gremio, que acá había que cambiar la Constitución política del '80 y derogar la Ley Orgánica de la Enseñanza, ya lo poníamos como decisión de gremio (...) nosotros en el año '96 tuvimos un paro. Nosotros tuvimos un paro producto de la negociación de 15 días, muy complicado, como el de los estudiantes, paramos en todo el país, hicimos la concentración, la más grande luego de la dictadura que se hizo en Chile (...) La reivindicación era el mejoramiento de renta, pero también, cierto, resolver cuestiones laborales y resolver cosas de la educación, como por ejemplo resolver el financiamiento de la educación. El año '98 comenzamos a negociar y tuvimos una huelga de 27 días. Y el gobierno intentó, en su autocomplacencia quebrarnos el movimiento. Entonces hay antecedentes de que nosotros pusimos los temas..." (Vásquez, entrevista).

e) En un análisis del proceso político –educativo de Chile no puede soslayarse la participación del *sector privado de la enseñanza* y, en particular, de la *Iglesia Católica*, que en este país aparecen con una diferenciación relativa. El sector privado está agrupado en dos organizaciones: una congrega a los colegios católicos (FIDE) y otra a las instituciones privadas surgidas en las últimas dos décadas, muchas de ellas con fines de lucro (CONASEP).

"El otro sector importante de negociación es una mezcla entre lo que podemos llamar el mundo católico de la Iglesia, presente a través de sus propios colegios en el sistema privado subvencionado, y el mundo de los sostenedores privados no católicos pero que confluyen en la mayor parte de las negociaciones con el gobierno, y que tienen una suerte de poder de veto de facto (...) el control sobre el 43% de la matrícula hace que se vuelva difícil por ejemplo decir "mire, vamos a revertir el proceso" (...) De modo que ese sector tiene una voz y una importancia relativa bien decisiva" (Brunner, entrevista).

Precisamente sobre este aspecto, es de interés profundizar en el vínculo entre el fin de lucro que persiguen parte de los sostenedores privados, y su concepción finalista sobre la educación:

"*...lo que es más obvio es que estos grupos de la derecha económica, sobre todo los grupos empresariales, son sostenedores no menores de algunos colegios, son sostenedores que deben ser en total quizá unos 200 colegios, pero yo creo que el proyecto de ellos no es tanto que lo dejen tener sus propios colegios, porque los van a tener igual. El proyecto de ellos es que*

haya lo que llaman libertad de enseñanza (...) se refieren a que el Estado no tenga posibilidad de fiscalizar y supervisar lo que ocurre en las escuelas (...) Ellos dicen que la libertad educativa es una conquista humana, no se puede perder, y qué es libertad educativa: que cualquier ciudadano pueda fundar un colegio y no pueda venir el Estado a decirle que haga esto, esto y esto otro. En Chile queda muy poco Estado educador, Estado docente, pero una de las cosas que queda por ejemplo es el currículum. En Chile hay un currículo nacional que tiene objetivos básicos y contenidos mínimos. Ellos incluso están porque eso no exista y porque haya libertad total de los colegios" (Cornejo, entrevista).

A propósito de una consulta sobre si los sostenedores privados se constituyeron como un *lobby* importante en el proceso de reformas, García – Huidobro caracteriza al sector empresarial de la educación enfatizando las motivaciones ideológicas sobre las económicas:

"Yo diría que han llegado a serlo, pero son más un lobby ideológico que un lobby tradicional. Los sostenedores privados han sido de dos tipos: hay por un lado los sostenedores históricos que básicamente están muy ligados a la Iglesia, que tiene una voz fuerte y potente en este campo, y hay sostenedores privados que lucran con la educación que son débiles. Recién hoy estamos viendo por primera vez una cierta incorporación del gran capital a la educación, o sea no ha sido un negocio de los grandes. Por lo tanto uno diría que los sectores empresariales no estaban en este cuento... han estado en este cuento por razones ideológicas, pero no por razones económicas. Obviamente que esto lo ven también como una especie de elemento de la mantención del libre mercado, y de la libertad de aprender, y desde ese punto de vista se meten, pero no se meten por un "interés económico" muy particular (García – Huidobro, entrevista).

En términos generales, la Iglesia Católica tuvo una relación cercana con las autoridades educativas. Ciertos roces se suscitaron durante la elaboración de los marcos curriculares de educación media y básica por cuestiones que afectaban su doctrina, pero fueron rápidamente superados por las enmiendas decididas por el gobierno. Algunos apuntan también los vínculos políticos de este sector para explicar su predicamento:

"...la Democracia Cristiana tiene una segunda complicación, que es que tiene todo el tema de la influencia de la Iglesia que acá en Chile es una

institución muy fuerte, con un lugar histórico en los dilemas del Estado laico y la educación laica frente a la educación católica. Y, por ejemplo, te voy a dar un dato de hoy en día que es relevante: hay una agrupación de colegios particulares subvencionados, hay varias digamos, pero hay dos grandes, la FIDE, católica, y otra que se llama CONASEP. Nosotros decimos que en CONASEP están los más lucradores de los lucradores, la gente que está por negocio nomás, tener una escuela para un negocio. El presidente de CONASEP es hoy vicepresidente de la Democracia Cristiana..."(Cornejo, entrevista).

Según el mismo entrevistado, los colegios católicos agrupados en la FIDE sostienen un pacto implícito con los representados por CONASEP por cuanto tienen un interés en común: la limitación a la intervención estatal en la educación.

"...la postura de la FIDE en general ha sido mucho más de vigencia irrestricta de la libertad de enseñanza (...) ellos saben yo creo, saben que hay gente que está haciendo lucro, sólo lucro, pero ellos piensan que meterse contra ellos implicaría alterar un poquito lo que ellos llaman libertad de enseñanza, que en el fondo es la influencia de la Iglesia Católica que tiene en Chile, porque la FIDE tiene como 600 colegios y son colegios emblemáticos en Chile, no son cualquier colegio. Entonces así la Iglesia Católica se ha movido entre hacer una alianza irrestricta con estos otros particulares subvencionados y CONASEP, y a veces hacer una cosa más crítica, más ligada a García Huidobro, que ellos son más críticos, sobre todo en el tema de la desigualdad..." (Cornejo, entrevista).

f) De los organismos multilaterales de crédito, el que tuvo mayor presencia en la educación chilena en los noventa fue el *Banco Mundial*, financiando parcialmente los programas marco (MECE Básica y MECE Media) dentro de los cuales se desarrollaron varias de las principales líneas de políticas.

Consultamos a uno de los altos funcionarios entrevistados sobre el rol que le cupo a esa institución financiera:

"Banco de conocimiento, en el sentido directo de que a nosotros, a Educación, como a Hacienda, la relación con esta agencia multilateral se fundaba mucho más en un interés por la evidencia comparada de políticas en educación que por el financiamiento del Banco Mundial. (...) pero además hay otro factor, en la relación con un equipo como los del Banco, actuando en terreno, y es de disciplinamiento de tu proceso de toma de decisión (...)

la rutina de las misiones Banco, de supervisión son muy disciplinantes para la administración pública, para nuestros propios equipos. Es que conseguimos mucho ideológicamente... yo argumentaría eso, porque no necesitábamos el financiamiento, teníamos la libertad política y de espíritu total para decirle "no" en este componente, "no queremos que ustedes se metan..." (Cox, entrevista).

García Huidobro coincide plenamente con esta visión:

"Para nosotros sector de educación, el interés de trabajar con el Banco Mundial, tenía dos ganancias importantes: uno, una ganancia de contraparte, el hecho de tener una asesoría técnica que te daba una especie de balcón universal, que te permitía seguir determinados temas, el mismo SNED por ejemplo, desde la información comparativamente rápida; y dos, en un tipo de sistema de regulación presupuestaria lo que funciona año a año es tener pactado períodos de 6, 7 años, que es lo que te da un proyecto del Banco. Era oro puro, porque te permitía mantener líneas de un gobierno a otro. Entonces, yo diría, esos fueron los dos elementos más importantes. Desde el punto de vista más bien técnico yo me atrevo a decir que aprendimos juntos, que no hubo una imposición" (García Huidobro, entrevista).

Las modalidades por las cuales se desarrollaba esa función de transferencia de experiencias es relatada por Cox:

"Hicimos misiones de estudio juntos, Banco y equipos chilenos, y actores de la arena de policy making de la educación chilena. Una misión súper interesante a países asiáticos, en el 92; seminarios, que ellos traían a su gente y nosotros armábamos la arena de discusión local, y respecto a cómo asuntos específicos intra-proyectos traían expertos también. Sea a petición nuestro o por invento de ellos (...)" (Cox, entrevista).

Aunque minoritarias, existen también voces discordantes que asignan a los organismos multilaterales una influencia mucho más directa en las reformas:

"... yo creo que el caso es bastante parecido a lo que sucedió en otros países del Cono Sur, en el sentido de que su influencia fue muy grande, y fue muy grande a partir de las enormes remesas de dinero que mandaron para acá y que cualquier banco pasa dinero con condiciones de contraparte. Ningún banco paga para que tú gastes en lo que tú quieras (...) en Chile pasó algo muy interesante, por ejemplo, con proyectos específicos o pro-

gramas como, por ejemplo, el de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Media" (Cornejo, entrevista).

g) Por último, una breve mención a un actor social con proyección política, que marca una diferencia para el escenario chileno dentro del contexto regional: los *medios de comunicación.*

"... tienen respecto sobre todo de las elites, de los decisores, una voz importante, y ahí las dos grandes cadenas de prensa escrita que hay en Chile, que tienen incidencia además a lo largo del país, tienen posiciones respecto de la educación. Toman posición muy frecuentemente, son críticos del gobierno en algunos aspectos, apoyan otras cosas, de modo que ellos han sido una voz importante en el debate por lo menos" (Brunner, entrevista) .

2. El *corpus* de la reforma: la reinvención de las funciones estatales en un sistema educativo mercantilizado.

Por lo expuesto al describir el proceso de formulación de las políticas educativas de la década del noventa, su caracterización requiere dar cuenta de la matriz sistémica constituida en la década anterior y sustancialmente vigente, y de las medidas correctivas, de regulación o desarrollo promovidas desde la reinstitucionalización democrática. El "modelo chileno" de organización educativa es, aún hoy, una experiencia neoliberal de articulación del sistema en torno a reglas de mercado (la libre elección educativa, la competencia entre instituciones de enseñanza, la asignación de recursos públicos en base a la demanda), si bien con una renovada y sofisticada intervención estatal para la dirección "a distancia" de su funcionamiento (a través de evaluación de aprendizajes, políticas compensatorias, extensión de la cobertura y del tiempo escolar, entre otras) y un compromiso financiero creciente –público y privado-, que asume el vínculo necesario entre el mejoramiento educativo y el desarrollo de una economía abierta y de mercado como la chilena. De esta manera, constituye a la vez un arquetipo –modelo original y primario- y un exponente paradigmático de la ola de reformas educativas de la década pasada.

Las políticas aplicadas por los gobiernos de la Concertación tienen una clara vocación sistemática, con la recurrente organización de las intervenciones estatales en "programas" que engarzan objetivos múltiples. Así, programas primariamente destinados a evaluar los resultados educativos inciden también en las remuneraciones docentes, mecanismos de financiamiento se vinculan con la

búsqueda de una mayor calidad en la enseñanza impartida, o programas compensatorios para los estudiantes de contextos sociales menos favorables se proponen al mismo tiempo favorecer la participación de la comunidad y la autogestión docente. Por ello, en la descripción del conjunto de las medidas implementadas que presentamos a continuación, será frecuente que se cite un mismo programa de acción en distintas áreas de análisis (gestión, calidad y equidad, financiamiento). Como hicimos en el capítulo destinado a Argentina, organizaremos la descripción en torno a las orientaciones de políticas "ortodoxas" expuestas en la Sección II, para contrastarlas con esta experiencia nacional.

2.1. La gestión del sistema educativo chileno. Entre la "mano invisible" y la intervención especializada.

2.1.1. Descentralización administrativa y territorial.

Los sucesivos gobiernos de la Concertación Democrática no han cambiado el *locus* de las responsabilidades directas de gestión de los establecimientos educativos, por lo que la arquitectura del sistema continúa siendo la establecida en la década del ochenta, que hace depender las escuelas de los "sostenedores", sean estos municipios (a través de Direcciones o Corporaciones municipales) o privados.

Se ha advertido (Cornejo 2006) que este modelo de gestión presenta dos enormes dificultades. Por un lado, las altas cotas de poder transferidos no están respaldadas por las consiguientes capacidades técnicas, ni en el sector particular subvencionado, ni en el municipal. En el sector privado se carece de equipos técnicos pedagógicos, por lo que la toma de decisiones se orienta por la maximización de las ganancias. En el sector municipal, se estima que sólo un tercio de las circunscripciones poseen un mínimo equipo profesional estable de apoyo, y apenas el diez por ciento cuentan con equipos técnicos de mayor desarrollo y complejidad. Por otro lado, el modelo de gestión ha conducido a que los sostenedores se preocupen más por aspectos administrativos y económicos –especialmente, por captar mayores subvenciones estatales y racionalizar sus gastos-, en desmedro de las funciones esenciales de índole técnico – pedagógica. Si bien el Ministerio de Educación debería velar por la calidad de la enseñanza impartida, su lejanía de las aulas lo inhibe de intervenciones más efectivas. Más aún, las nuevas normas dictadas en la década del noventa para el contralor del sistema señalan como objetivo "...fomentar la descentralización curricular y la generación de crecientes niveles de autonomía en las unidades educativas" (Manual de Supervisión Técni-

co – Pedagógica de 1992), y entienden a la supervisión, meramente, como "el acompañamiento a las escuelas, aún a las más débiles, en su ruta hacia la autonomía" (Ministerio de Educación, "La ruta de la autonomía", 1999).

En consecuencia,

> *"... la escuela, que es el centro neurálgico de la mejora escolar, y los docentes, ejes del proceso de enseñanza y aprendizaje, se encuentran desprovistos de apoyo y supervisión técnica de calidad, y sobrepasados por la aplicación de proyectos y programas que les son impuestos desde el nivel central o desde los sostenedores"* (Cornejo 2006:121).

El cuestionamiento a la municipalización se extendió a filas oficiales sobre finales de los noventa. Ya fue planteado en 1999 por figuras claves en las políticas de la década pasada, como Juan Eduardo García-Huidobro y Cristián Cox, y en la actualidad se encuentra en proceso de revisión, como se verá al describir las tendencias actuales de reforma. De cualquier forma, parece altamente improbable el retorno a un sistema nacional centralizado.

2.1.2. Autogestión docente

En el marco del programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE-Básica) se organizó un Fondo de Financiamiento de *Proyectos de Mejoramiento Educativo* (PME). Los proyectos son elaborados por los equipos docentes de las propias escuelas, por lo que Huidobro y Cox (1999: 19) plantean que con ellos se busca "la activación de las capacidades de creación y autonomía pedagógica de los profesores y un cambio en la cultura organizacional de las escuelas". El objetivo es fijado por el centro estratégico: elevar los niveles de aprendizaje en alguna o varias áreas del currículum (ciencias sociales y/o naturales, lenguaje, etcétera), pero los equipos de docentes gozan de plena libertad en los procedimientos. Cox (2004) informa que entre 1992 y 2000 se presentaron a concurso 15.252 proyectos, de los cuales fueron seleccionados por el Ministerio de Educación 6.940. El costo de la totalidad de los proyectos hasta esa fecha fue de unos 46 millones de dólares. Para José Pablo Arellano Marín (2001:87), analista y ex - Ministro de Educación, los PME encarnan una "valiosa experiencia" de descentralización pedagógica.

En el nivel medio el mayor protagonismo de los docentes fue promovido por el *Programa MECE* desde 1995. Además de orientarse al mejoramiento edilicio y de material didáctico comprendió una línea relacionada con los procesos educati-

vos y las condiciones del aprendizaje, este programa apuntaba a un mayor protagonismo de los centros educativos en términos de gestión pedagógica, gestión directiva del liceo, actividades curriculares de libre elección y proyectos de mejoramiento educativo, además de asistencia técnica para llevarlos a cabo. En el seno de este programa se formaron los *Grupos Profesionales de Trabajo*, instancias de trabajo colectivo de los docentes de educación media en cada establecimiento y disciplina, que comprendían las dimensiones personal, social y profesional de su labor. En su momento se vinculó con el tiempo semanal otorgado por la Jornada Escolar Completa para el trabajo técnico, el estudio y la reflexión de los profesores.

2.1.3. Participación Local

El Congreso de Educación organizado por el Colegio de Profesores en 1997 concluyó que los programas desarrollados por la reforma educacional chilena "han permitido una mayor incorporación de los padres, alumnos y comunidad al proceso educativo" (Cox, 2004: 107). Este efecto era esperable, por cuanto el espíritu de un sistema de subsidio a la demanda supone un mayor involucramiento de los padres, al menos para elegir la institución a la que enviarán a sus hijos. En el mismo sentido, a partir de las primeras elecciones democráticas de autoridades municipales en 1992, la descentralización cambia de signo y contribuye a habilitar procesos más fluidos de rendición de cuentas y de control ciudadano sobre la educación pública municipalizada.

Varios de los programas focalizados que se desarrollarán más abajo (2.2.5) incluyeron algún tipo de estrategia de activación de los recursos de la comunidad para la mejora de la calidad y la equidad de la educación. La modalidad de taller está presente en todos ellos. En el *Programa de las 900 Escuelas*, originariamente dirigido al 10% de las instituciones con peores resultados de aprendizaje, "monitores de la comunidad" becados y capacitados por el Ministerio de Educación (Cox, 2004) realizaron Talleres de Aprendizaje para los niños con retraso escolar o problemas socio-afectivos. En el *Programa Educación Básica Rural* también se implementaron espacios de intercambio escuela-comunidad, mientras que el programa *Liceo para Todos* articuló estrategias de intervención con el objetivo de disminuir la deserción.

Es menester citar especialmente el *Programa Montegrande*, por cuanto la participación comunitaria y la innovación se hallaban en su esencia. La experiencia se materializó en un número reducido de liceos (cincuenta y uno en su inicio, en 1997) que operaron como centros de innovación y anticipación de la

reforma; precisamente, su denominación originaria fue "Programa de Liceos de Anticipación". Retomando la idea de los "liceos experimentales" de las décadas del 40' y del 60', este programa procuró desarrollar modelos exitosos de trabajo educativo que pudieran ser replicados en otros establecimientos, incluyendo modificaciones en el currículo y en las modalidades de enseñanza. Los instrumentos privilegiados fueron el otorgamiento de una mayor libertad temática y control sobre el financiamiento a los mismos liceos, y la constitución de redes de apoyo y alianzas estratégicas por parte de sus respectivas comunidades. Según García - Huidobro y Sotomayor (2003:270) los proyectos que han tenido más éxito son aquellos en los que los sostenedores delegaron efectivamente su administración en los directivos y en los equipos docentes de los liceos, cuando estos contaron con capacidad de gestión y solidez en lo técnico – pedagógico.

También en el ámbito específico de la educación parvularia (preescolar) se desarrollaron programas de capacitación que incorporaron a la familia como principal agente educativo de los niños. Así, en el *Programa Familia y Centros Educativos* se procedió a formar equipos de trabajo compuestos por docentes y padres.

2.1.4. Sistema Nacional de Información y Evaluación

El sistema educativo chileno presenta una tradición importante en términos de medición y evaluación de los aprendizajes. Los sistemas de información y evaluación, y la misma idea de medir la calidad para poder comparar y elegir el mejor establecimiento educativo, son pilares del sistema de subvención a la demanda instalado en Chile a partir de la década de los '80. Posteriormente, las administraciones democráticas sofistican los procedimientos evaluatorios, vinculando sus resultados con las asignaciones presupuestarias de los establecimientos y las remuneraciones docentes. Los sistemas de información y evaluación se constituyen entonces en instrumentos estratégicos de las políticas públicas, a través del expediente de los incentivos financieros.

Tempranamente, el régimen militar estableció un sistema nacional de evaluación, cuasi-censal, para medir los logros de los alumnos en Castellano y Matemáticas. Entre 1982 y 1984 el denominado Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar (PER) evaluó a los alumnos de las escuelas básicas en ambas asignaturas. En 1988, aún en dictadura, se creó el *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (SIMCE) que evalúa a más del 90 % de los alumnos de cuarto y octavo básico (y, desde 1994, de 2º año medio) en Castellano y Matemáticas. Desde inicios de los noventa se expande su cobertura a Historia y Ciencias.

Resulta destacable que Chile iniciara una década antes que el resto de América Latina la medición de sus resultados educativos. La información resultante fue la que ambientó y posibilitó, ya en democracia, el desarrollo de políticas compensatorias. El régimen militar jamás hizo públicos los resultados de los tests; recién desde el año 1995 se difunde esta información, con la finalidad de que las familias contaran con más elementos para elegir los mejores establecimientos. Según los promotores de esta política, la pérdida de matrícula de las instituciones peor evaluadas constituye una presión para que éstas realicen esfuerzos en pos de mejorar los servicios que brindan. Es ésa, en definitiva, la idea fuerza de la medida. Es de señalar que la información que se difunde del SIMCE presenta los resultados de las pruebas "en bruto", esto es, sin tener en cuenta las condiciones iniciales de los alumnos.

El *Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de Establecimientos Educacionales* (SNED), establecido en 1996, por el contrario, incorpora la evolución de los resultados del SIMCE dentro de grupos homogéneos. En la lógica de las autoridades educativas no resultaba ajustado comparar instituciones cuya población estudiantil es disímil, en tanto los resultados educativos dependen en buena medida de variables ajenas al sistema educacional (básicamente, el nivel socioeconómico y educativo de los padres). Se procuró preservar así a los establecimientos que trabajaban con estudiantes de poblaciones vulnerables, que aunque estuvieran desarrollando procesos exitosos de mejoramiento ocupaban los puestos inferiores del ranking.

El SNED estipula que los establecimientos cuyo desempeño haya sido calificado como excelente recibirán como incentivo una subvención mensual por alumno. La selección se realiza cada dos años y resulta beneficiada aproximadamente el 25 % de la matrícula regional. De dicha asignación, el 90 % debe destinarse al colectivo de los profesores del establecimiento premiado, distribuyéndose de acuerdo a las horas cronológicas de desempeño; el 10% restante es utilizado como incentivo especial a los profesores destacados, a juicio del establecimiento. En la práctica, suele ser repartido sin hacer distingos. El número total de docentes beneficiados en cada ciclo de asignación asciende a 30.000 (Cox, 2004).

Este sistema dual (SIMCE, SNED) deriva en que los rankings no sólo se basen en los puntajes SIMCE de un año en particular, sino también en la evolución de los puntajes con el transcurso del tiempo. Por otra parte, los indicadores del SNED no toman en cuenta únicamente los puntajes SIMCE, sino que además incorporan otros factores clave que hacen a una enseñanza de calidad y que son evaluados en cada escuela, a saber: la iniciativa y proactividad, la construcción de una situación

educativa tendiente a igualar oportunidades, las estrategias de integración de padres y apoderados al proceso educativo y el mejoramiento del ambiente laboral.[5]

Por otra parte, la reforma chilena, además de evaluar el proceso educativo, evalúa sus propias estrategias de intervención, programas y decisiones de política. En este nivel de metaevaluación se realizaron auditorias externas de los Programas P-900 y Enlaces, de los Proyectos de Mejoramiento Educativo, del MECE-Media y de la Jornada Escolar Completa. Es importante aclarar que las agencias de evaluación han variado (y van desde universidades nacionales al Banco Mundial). Además, Chile se ha sometido regularmente a sistemas internacionales de evaluación (Encuesta Internacional de Alfabetización de Adultos, Tercer Estudio de Matemáticas y Ciencias TIMSS y Estudio Internacional de Educación Cívica, pruebas PISA).

2.1.5. Responsabilización de las escuelas por sus resultados

La lógica de responsabilización de las escuelas por sus resultados está en el corazón mismo del sistema de financiamiento de subvención por alumno. La asignación monetaria que cada institución recibe depende de su matrícula. El criterio es el de la asistencia del alumno al centro; por lo tanto, es imperativo para los colegios atraer y conservar estudiantes. Pues bien, la forma de lograr esto es dando cuenta de su calidad, para lo cual han de maximizar su performance en las instancias de evaluación del aprendizaje. Esto significa, en términos prácticos, aparecer bien rankeados en las pruebas SIMCE. Como ya se anotó antes, los resultados de las pruebas SIMCE se hacen públicos desde 1995. Recuérdese, por otra parte, que el SNED evalúa a cada uno de los establecimientos subvencionados del país y entrega una asignación monetaria a los profesores de los establecimientos mejor calificados a nivel regional.

2.1.6. Incentivos a la competencia entre escuelas y entre docentes

Además del instrumento financiero del cuasivoucher –pieza angular del sistema-, la matriz competitiva del régimen se expresa en la introducción de incentivos financieros específicos tanto para la competencia intra-institucional, como para la competencia entre docentes individualmente considerados.

En el primer plano de análisis, del apartado anterior se desprende que no sólo es imperativo el mejoramiento en tanto proceso auto-referido: se instala, además, la

[5] Para el período 1998-1999 los factores de evaluación fueron los siguientes: efectividad, 37%; superación, 28%; iniciativa, 6%; condiciones de trabajo, 2%; igualdad de oportunidades, 22%; integración y participación de la comunidad, 5%.

competencia frente a los otros establecimientos. Es necesario tener en cuenta que las familias con mayores recursos (cuyos niños son los más fácilmente educables) son las que más consultan esos resultados. Esto deriva, necesariamente, en una competencia de las escuelas por los niños de nivel socioeconómico más alto, además de originar mecanismos de selección de estudiantes más o menos encubiertos (por medio de la escolaridad previa, entrevistas de admisión, etc.), que en la actualidad se pretenden desterrar.

Paralelamente, varios programas gubernamentales asignan recursos a los establecimientos sobre bases competitivas, como los citados Proyectos de Mejoramiento Educativo (nral. 2.1.2.).

La lógica de la evaluación, empero, no alcanza únicamente a las dimensiones institucionales y a los resultados educativos agregados sino que incluye también las prácticas áulicas de los docentes. El proceso de "flexibilización" del Estatuto Docente, inaugurado con la ley 19.410 de 1995, supuso la responsabilización de los maestros y los profesores por los resultados educativos de su labor. Esto arroja una carrera docente modificada, donde el progreso aparece vinculado con evaluaciones individuales de desempeño y acreditación voluntaria de competencias en el aula. La evaluación posibilita, además, procedimientos como el pago de asignaciones a la excelencia que tienden a la reproducción de prácticas pedagógicas efectivas, y la constitución de una red de "maestros de maestros", basada en profesionales de la educación acreditados por su excelencia pedagógica. Vale remitirse, asimismo, a lo expresado más arriba sobre el SNED como instrumento de asignación de remuneraciones docentes diferenciadas, y a los distintos mecanismos de remuneraciones condicionadas que referiremos luego (2.2.7 b). La evaluación, herramienta clave de una política pública con resultados e impactos significativos, impulsa, entonces, el pasaje de una carrera docente "funcionaria" a una de corte más profesional. Esto supone, claro está, la elaboración previa de estándares de desempeño.

2.2. La búsqueda de la calidad y la equidad educativa en el centro de las reformas de los noventa.

2.2.1. Rediseño de la estructura curricular

En términos generales, la composición estructural del ciclo educativo no fue alterada. Dicha estructura consta de cuatro niveles: a) preescolar, que atiende a niños menores de seis años por medio de instituciones públicas y privadas de diversa naturaleza; b) básico, de carácter obligatorio, consta de ocho grados;

c) medio: consta de cuatro grados, que se ofrecen en liceos con dos modalidades, la científico-humanista y la técnico-profesional; y d) superior, educación terciaria brindada por universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.[6]

Sin embargo, se verificaron cambios de entidad en la currícula del nivel medio. En lugar de la tradicional división entre educación general y vocacional, se establecieron una formación común en los dos primeros años de liceo para las modalidades humanístico-científica y técnico-profesional, posponiéndose la decisión vocacional de los alumnos (de los 13 a los 15 años) por una de estas.

A su vez, los conocimientos impartidos se agruparon en dos áreas: los de "Formación General" y los de "Formación Diferenciada". Los primeros son comunes a los dos primeros años de la educación humanístico-científica y de la técnico-profesional (grados 9 y 10). En los grados 11 y 12 se mantiene además un núcleo común de Formación General para ambas modalidades (lenguaje, matemáticas, idioma extranjero, historia y ciencias sociales), en tanto se separan en sus respectivas Formaciones Diferenciadas. Para los estudiantes de la educación científico - humanista la Formación Diferenciada está orientada a ampliar los aprendizajes de la formación general; en tanto para la educación técnico – profesional consiste en una especialización inicial para el mercado laboral.

En ambas modalidades, la Formación Diferenciada contempla distintas líneas formativas según la orientación del alumno. En la modalidad técnico-profesional pasa a estar organizada en 46 especialidades que, a su vez, corresponden a 14 "familias de ocupaciones". La Formación Diferenciada de la modalidad humanístico-científica, por su parte, apunta a la incorporación de las aptitudes, los intereses particulares y las disposiciones vocacionales de los estudiantes, con la correspondiente articulación con los intereses de orden público y nacional. Las opciones de diferenciación son de decisión de cada centro educativo, tanto en su número como en su integración.

2.2.2. Definición centralizada de currícula básica.

En un marco de flexibilización de la regulación estatal del currículum, entre fines de 1980 y 1982 fueron desarrollados nuevos planes y programas de estudio para todas las asignaturas otorgándose, como contrapartida, la autorización a las escuelas para determinar cuántas horas dedicarían los alumnos al aprendizaje de

[6] La estructura de ocho años de Básica y cuatro de Media está vigente desde 1967.

ciertas asignaturas. Además, a través del Plan de Estudios de la Educación Básica del año 1980, se permitió a las escuelas que funcionaban en doble jornada (y que constituían la mayoría del sistema municipal urbano), optar entre una jornada lectiva semanal de 30 horas y una de 25 horas. Este proceso de flexibilización en los planes de estudio tuvo como resultado una reducción curricular en los contextos de pobreza. Esto es, planes de estudio reducidos en carga horaria y, por lo tanto, de contenidos más escasos (Gysling C. 2003).

En la segunda mitad de la década pasada el Ministerio de Educación decidió –con posterior aprobación del Consejo Superior de Educación- los marcos curriculares del nivel básico (1996) y medio (1998), que resultarían obligatorios para todos los establecimientos.

Los criterios pedagógicos que sostienen la nueva currícula son claros y explícitos, y apuntan ya no a la mera trasmisión de contenidos, sino a formar un individuo con las habilidades necesarias para acceder a un conocimiento que, día a día, se expande ("aprender a aprender"). En este marco, el nuevo currículum tiende a organizar la experiencia educativa formando en: criterios y esquemas de comprensión, manejo de métodos y capacidades de selección y discernimiento, y competencias tendientes a la adaptabilidad y ductilidad de los sujetos (Cox, 2004: 121).

Asimismo, sobre la base de la constatación de la existencia de un déficit de socialización asociado a la crisis de la institución familiar, la reforma curricular incorporó en el ciclo medio los denominados "Objetivos Fundamentales Transversales", que incluyen tanto la dimensión moral de la educación como la informática, y se amplía la exposición de los estudiantes a un idioma extranjero (adelantándose de 7º a 5º básico).

En la educación básica, los nuevos contenidos se plantearon en base a "Objetivos Fundamentales" y "Contenidos Mínimos", cumplidos los cuales los establecimientos escolares pueden decidir contenidos adicionales propios.

Ya en el ciclo medio y en referencia a las diferentes disciplinas, se destaca la mayor importancia relativa asignada a la enseñanza del lenguaje, una nueva orientación en matemáticas y la agrupación de materias tradicionales como Historia, Geografía, Educación Cívica y Economía en otra denominada "Historia y Ciencias Sociales", con los consiguientes cambios de enfoques y metodologías (Gysling C. 2003).

2.2.3. Fijación descentralizada de contenidos curriculares complementarios.

En este punto es clave volver sobre la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza de 1990, que descentralizó la definición del currículum a los establecimientos educacionales, a la vez que creó el Consejo Superior de Educación, que controla las llamadas "dimensiones nacionales", o sea, la currícula básica. Lo que esta ley hace es otorgar más espacio a los establecimientos para decidir su currículum en el marco del respeto a esta currícula básica diseñada desde el centro.

A su vez, el proceso de descentralización, resignificado por la democracia en los '90, enfatizó la importancia de nociones como autonomía y participación. Uno de los elementos que más destaca la literatura especializada sobre el nuevo impulso de políticas impreso por la "Reforma Educacional" de la segunda mitad de la década pasada es que otorga márgenes de libertad más amplios a los establecimientos para definir su propuesta educativa. Por una parte, incorporando tiempo de libre disposición de los centros educativos, para ajustar el currículum a las necesidades de sus alumnos y a su proyecto institucional.

Por otro, si lo estiman conveniente, cada escuela y liceo puede elaborar sus propios planes y programas de estudio, en la medida en que respeten el marco curricular nacional (Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de cada grado)[7]. Esta competencia institucional es particularmente amplia en los dos últimos años de la educación media (Formación Diferenciada). Al decir de Lemaitre et al (2003:352):

> *"...el plan de la arquitectura curricular es libre, dentro de ciertas reglas de composición sobre el número de planes y el tiempo total asignado a ellos, mientras que sus ladrillos son definidos por el marco curricular nacional. Con ello se cumple el criterio de política de salvaguardar cierta unidad en la provisión de oportunidades, así como el dejar que éstas se organicen de acuerdo a definiciones locales que otorgan diversidad y riqueza al sistema educativo en su conjunto".*

A lo antedicho debe sumarse la creación de los "Objetivos Fundamentales Transversales" de formación intelectual y moral que deben trabajar todas las disciplinas, de acuerdo al proyecto e identidad de cada plantel educativo, y la definición de la propuesta pedagógica de cada establecimiento (García – Huidobro y Sotomayor 2003:271).

[7] A diciembre de 2001 un 14% de las instituciones contaban con planes y programas elaborados por ellas mismas.

Sin embargo, se ha anotado que, en los hechos, no existe desarrollo curricular autónomo en el sistema escolar. En su más vasta proporción, el currículo chileno sigue dependiendo de la propuesta ministerial (Loreto N.H. 2004:25, citando una investigación de la Universidad Católica de Chile).

Este hecho nos fue reconocido por el ex Ministro de Educación Ernesto Shiefelbein:

> *"...no es un currículo mínimo sino un currículo máximo, como siempre, todos los currículo son máximos, no solamente eso, sino que hicieron algunas encuestas, y las escuelas municipales y los liceos municipales logran pasar la mitad del currículo, lo cual indica que hay un currículo máximo y uno mínimo, si los profesores alcanzan a pasar la mitad de lo que se espera que sea un mínimo, se ve que algo ahí esta mal"* (Shiefelbein, entrevista).

En otro renglón, con la transferencia de setenta escuelas técnico-profesionales del Ministerio de Educación a corporaciones educativas establecidas por las asociaciones gremiales empresariales (industria, agricultura, minería y comercio) el gobierno militar otorgó a éstas últimas, evidentemente, un protagonismo central en la formación del currículum. En este caso es posible hablar de una "descentralización privatizadora". La medida apunta, efectiva y explícitamente, a la construcción de puentes entre el mercado y el sistema educativo, estableciendo "una de las bases para lo que serían los entendimientos generadores de la reforma curricular de los años noventa en esta modalidad de educación secundaria" (Cox, 2004: 84).

2.2.4. Extensión de escolaridad obligatoria, jornadas y calendarios lectivos.

Las reformas de los noventa no alteraron la extensión del ciclo obligatorio, que se reducía a ocho años de educación básica. Recién en el 2003 se estableció la obligatoriedad del cursado de los cuatro años educación media. La principal transformación ocurrió en 1997, cuando se comenzó a aplicar la *Jornada Escolar Completa* en escuelas y liceos sostenidos con financiamiento público, desde el tercer grado de primaria hasta la finalización de la secundaria. Por sus efectos, implicaciones y también por el esfuerzo financiero y organizativo que supuso, constituyó la decisión más destacable de las anunciadas por el Presidente Frei el año anterior. El diagnóstico previo a la implantación de esta medida arrojó que una educación de calidad exigía una extensión del tiempo educativo, para que a su vez los otros instrumentos, programas y cambios aplicados por la reforma alcanzaran su mayor efectividad.

La Jornada Escolar Completa implica que cada establecimiento debe ser utilizado por el mismo grupo de alumnos durante todo el día escolar, suponiendo una ampliación del 25% del tiempo lectivo en la enseñanza básica y media. Tanto por los grandes inversiones en la construcción de establecimientos escolares que demandó, como por el tiempo que insumió la elaboración de proyectos institucionales individuales –y su posterior aprobación ministerial- para el empleo del tiempo extendido, su implementación fue progresiva. Se inició por los establecimientos que atendían a las poblaciones más carentes, cubrió las dos terceras partes de la matrícula a finales de la década y se generalizó años después. Se trata, pues, de una política universal y no focalizada, más allá de las prioridades en su instauración. La Jornada Escolar Completa fue una manera, además, de aumentar la autonomía de las escuelas, por cuanto el nuevo tiempo del cual se dispone es en gran parte de libre disposición de cada institución.

2.2.5. Programas de focalización

a) El Programa 900 Escuelas.

Como se dijo más arriba, el gesto fundacional de los cambios educativos de la democracia restaurada es un programa focalizado: el Programa de las 900 Escuelas (P900), orientado a apoyar al 10% de las escuelas básicas municipales o subvencionadas[8] cuyos estudiantes ostentaban el peor rendimiento en las pruebas SIMCE de lenguaje y matemáticas. El objetivo era que todos los niños del primer ciclo de la educación básica –los cuatro primeros grados- accedieran a destrezas culturales "de base", cimiento de los aprendizajes complejos: lectura, escritura y matemáticas.

El programa fue diseñado y ejecutado por el Ministerio de Educación, a través de su sistema de supervisión. En los primeros años se financió con aportes de los gobiernos sueco y danés, y de allí en adelante con fondos propios.

En una primera etapa (1990-1992) este programa tuvo cinco líneas de acción principales:

1) mejoramiento de la infraestructura y mobiliario escolar; 2) suministro de materiales pedagógicos, incluyendo la constitución de "bibliotecas de aula"; 3) talleres de perfeccionamiento para los docentes, desarrollados en sus mismas

[8] Al año 2000, el 82% de las escuelas comprendidas fueron municipales, y el 18% particulares subvencionadas (García – Huidobro y Sotomayor 2003:290).

escuelas; 4) “Talleres de Aprendizaje”, destinados a los niños de 1º a 4º básico con mayor retraso escolar en horario alterno al curricular, conducidos por jóvenes monitores de la comunidad con educación media completa, que pretendía atender las necesidades socioafectivas de aquéllos; y 5) apoyo a los docentes que ocupaban cargos directivos (García – Huidobro y Sotomayor 2003:277-278).

En una segunda etapa, desde el año 1993 y hasta 1997, el foco del Programa 900 Escuelas se desplazó del primer ciclo a los centros educativos, con énfasis en su gestión. Es así que se impulsó la creación de equipos de gestión comunal, con representantes del municipio, un director, un profesor elegido por sus pares y un supervisor ministerial, a quienes se capacitaba en planificación estratégica y gestión. A su vez, estos equipos comunales debían formar equipos de gestión escolar en las escuelas seleccionadas. Se procuraba que los equipos comunales obraran como nexos entre las distintas unidades con responsabilidad en la gestión del sistema: el ministerio, las municipalidades y las escuelas.

A partir del año 1997, el funcionamiento del P900 ingresa en una tercera fase en la que se imbrica con otras líneas de acción gubernativas. Así, al final del decenio el 40% de las escuelas atendidas por este programa se había incorporado al régimen de Jornada Escolar Completa, prácticamente la totalidad formaba parte de la red informática Enlaces y estaban implementando la reforma curricular. Buscando una nueva misión para el Programa en esta difícil convivencia de las medidas focalizadas y las universales, se definió que colaboraría en la definición del mejor uso pedagógico del tiempo escolar extendido, en la utilización por parte de los docentes de los recursos informáticos disponibles y en la instauración a nivel de aula del nuevo currículum, por medio de material educativo para docentes y cuadernos de trabajo para los estudiantes. Aún así, desde filas oficialistas se reconoce que en esta etapa de la reforma los aportes sustantivos del P900 fueron menores (García – Huidobro y Sotomayor 2003:281).

Es de interés señalar que desde el año 1998 el P900 se extiende al segundo ciclo de la educación básica, procurando salvar las inconsistencias registradas en las escuelas que pasaban abruptamente de un primer ciclo cubierto por el programa a un segundo ciclo corriente. El impacto del desfasaje fue evidenciado, además, por los menores resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas SIMCE de octavo grado. Las actividades específicas consistieron en la elaboración de material educativo específico y la extensión de los talleres a los docentes del segundo ciclo, si bien con un cambio de modalidad: ya no serían espacios de perfeccionamiento, sino reuniones técnicas de intercambios de ex-

periencia y reflexión sobre sus prácticas, denominados por tanto "Talleres de Profesores".

b) El Programa Educación Básica Rural

Paralelamente, las evaluaciones realizadas desde la década de los ochenta mostraban que las escuelas rurales tenían un menor rendimiento que las urbanas. Esa constatación fundamentó la introducción de políticas específicas para dicho ámbito, encarnadas desde 1992 en el Programa Educación Básica Rural (PEBR).

Al igual que el P900, este programa se gestionó desde el Ministerio de Educación y supuso el reclutamiento y capacitación de "supervisores". Progresivamente, tanto el financiamiento como la gestión de esta línea de política se fue regionalizando.

El programa apuntó a la articulación entre la cultura rural y los códigos propios de la vida escolar, y la mitigación del aislamiento profesional en el cual viven los profesionales de la educación en el ámbito rural. Con este último objetivo, se instituyeron los Microcentros Rurales, agrupaciones donde un día por mes se reúnen los docentes de zonas cercanas para intercambiar experiencias, programar su trabajo y elaborar Proyectos de Mejoramiento Educativo. Además, se capacitó a los docentes con la intención de colocarlos en mejores condiciones de implementar un currículum flexible, apropiado a las necesidades del medio; y se distribuyó textos específicos para los cursos multigrado y material didáctico.

El PEBR atendió originariamente al 13% de la matrícula concentrada en las más de 3000 escuelas rurales chilenas, comenzando por comunas con alta densidad rural, mayor población indígena y peores resultados educativos. Entre 1992 y 2000 estuvo focalizado en las escuelas "multigrado" e "incompletas"[9]; ya en 1999 cubría a la totalidad de las escuelas rurales de estas características. En el período pasó de las 600 a las 3.600 escuelas, y de 20.000 a 130.000 estudiantes atendidos.

Para estimar el grado y alcance de los dos principales programas focalizados, es oportuno consignar que al año 2000 el P900 y el PEBR atendían, conjuntamente, al 50% de las escuelas y al 15% de la matrícula (García – Huidobro y Sotomayor 2003:290).

[9] Por la dispersión de los establecimientos y el comparativamente bajo número de estudiantes, las escuelas rurales se organizaban en base a cursos que agrupaban a varios grados, atendidos por uno, dos o tres docentes.

c) El Programa Liceo para Todos.

Si bien se creó recién en el año 2000, merece una breve mención el Programa Liceo para Todos, que consiste en la traducción del esquema del P-900 a la educación media, con el objetivo específico de reducir la deserción escolar.

Los liceos seleccionados son los que presentan los resultados más pobres en términos de aprendizaje, situados en las zonas de mayor precariedad socioeconómica. El programa cubría en su origen a la tercera parte de los liceos financiados con fondos públicos, y comprendía al 28% de los estudiantes del nivel. Su estrategia tiene tres componentes: becas de retención escolar para los estudiantes, nivelación de estudios en lenguaje y matemática en primer año medio, y planes de acción específicos, resueltos por cada liceo.

d) Otras acciones compensatorias.

El financiamiento compartido impuesto en el marco de una reforma tributaria de fines de 1993 tendió, según se verá más adelante, a reforzar la segmentación y estratificación del sistema. Por ello en 1997 se determinó la existencia, en cada establecimiento, de un fondo de becas destinadas a los estudiantes provenientes de familias de menores recursos. Esos fondos se alimentan de recursos del sostenedor (que corresponden a un porcentaje de los aranceles cobrados a las familias) y de una reducción de la imposición fiscal a la subvención.

Asimismo, desde el año 1996 se imparte en las escuelas y liceos ubicados en contextos de pobreza un "reforzamiento educativo" a los estudiantes que al promediar el año lectivo tienen desempeños insatisfactorios en algunas asignaturas. La actividad consiste en el otorgamiento de apoyo docente fuera del horario escolar, por lo que su continuidad fue cuestionada con la introducción de la Jornada Escolar Completa.

Cabe mencionarse, finalmente, que si bien la Jornada de Tiempo Completo fue diseñada como política universalista, su aplicación se extiende también a los primeros y segundo grado de primaria exclusivamente en los establecimientos ubicados en contextos sociales críticos.

2.2.6. Programas de Innovación Pedagógica.

Como ya se refirió, en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Básica (Mece Básica) y en su homólogo de la Educación

Media (Mece Media), se desarrollaron una serie de líneas de intervención en el plano pedagógico. Los Proyectos de Mejoramiento Educativo, la Red Enlaces, el Programa de Educación Básica Rural y el Proyecto Montegrande, entre otros, son instrumentos de políticas que con distintos alcances y modalidades contemplaban e incentivaban la innovación en la enseñanza. Asimismo, y como quedó expresado, tanto el tramo del diseño curricular librado a la iniciativa de los sostenedores, como el tiempo de libre disposición de la Jornada Escolar Completa, suponen la deliberada apertura de espacios institucionalizados para la innovación. Hay, por tanto, una combinación de factores de inversión e innovación en el proceso educativo. Se trata de intervenciones que se retroalimentan, y que forman parte complementaria de una estrategia educativa que confía en las iniciativas de los centros educativos y de sus gestores para la introducción de nuevas prácticas pedagógicas.

2.2.7. Modificación de la formación y del estatus docente.

a) Formación Docente.

La tradición chilena en este renglón consiste en formación universitaria de los profesores de enseñanza media, y en la formación en institutos normales de los docentes de enseñanza básica. A partir de las reformas del régimen de facto, los docentes de todos los ciclos pasan a formarse en las universidades, incluso los de educación parvularia.

Si bien pueden identificarse varias líneas de políticas que durante la década pasada se relacionaron directa o indirectamente con la formación docente, no existió un accionar gubernamental sistemático para atender a esta relevante cuestión. Como ha escrito Ávalos (2003:559):

> *"...en la década de los noventa, el Estado chileno, a través de sus programas y acciones referidas a profesores, reconoce que los necesita en cuanto implementadores, y estimula innovaciones respecto a la preparación de los profesores para esas tareas. Sin embargo, no llega a desarrollar una política integrada y coherente de desarrollo profesional docente para el mediano plazo. En buena medida, las políticas educacionales de la década estuvieron centradas en promover el aprendizaje de los alumnos y la calidad en las escuelas, lo que significó que las acciones para los docentes se mostraran como "emergentes", según las demandas planteadas por esas políticas".*

Aún sin esa mirada comprehensiva y apuntando más acotadamente a la subsanación de las carencias docentes que podían inhibir otras medidas de las reformas, se

promovieron varias medidas de naturaleza instrumental. Siguiendo a la citada Ávalos (2003), puede afirmarse que el abanico de iniciativas llevado a la práctica incluyó las siguientes:

a) Programa de Perfeccionamiento Fundamental. Se trató de cursos cortos para entrenar a los docentes en los nuevos programas curriculares, con seguimiento a lo largo del año.
b) Programa de Becas al Exterior para Profesores en Servicio. Habitualmente conocido como "Pasantías", realizadas a iniciativa de los docentes y organizadas institucionalmente en centros académicos extranjeros.
c) Programa Enlaces de Informática Educativa. Capacita a los docentes en la utilización de la informática como herramienta pedagógica.
d) Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial docente. Es tal vez la línea más ambiciosa por su potencial reconfigurador del sistema de formación. Consiste en un fondo concursable, orientado a financiar proyectos de mejoramiento pedagógico de las universidades acreditadas para la formación docente. El objetivo fue orientar a las instituciones, a través de un intercambio con las autoridades educativas, a procesar reformas en los currículos de formación. La intención era asociar la orientación de estas transformaciones con la reforma general del sistema educativo. Además, contemplaba becas para estudiantes de buena escolaridad que decidieran estudiar pedagogía.

b) Estatus Docente.

Como se expresó al reseñar el proceso de reforma educativa bajo el signo autoritario de los años ochenta, el estatus docente fue severamente alterado, implicando una pérdida de derechos y prerrogativas salariales y extrasalariales para los profesionales de la educación.

En la década de los '90 la política concertacionista presenta a este respecto sesgos bien contrastantes respecto de su antecesora. En esta línea debe destacarse la temprana aprobación del *Estatuto Docente* en el año 1991 (Ley 19.070). Esta norma determinó una redefinición del régimen laboral de los profesores, efectuando su traspaso del Código del Trabajo (que es el que rige las actividades privadas) a un estatuto específico que provee de una regulación de alcance nacional de las condiciones de empleo (jornadas de trabajo, horarios máximos, régimen de vacaciones), una estructura común (y significativamente mejorada) de salarios, condiciones de alta estabilidad en el cargo y asignaciones por perfeccio-

namiento, experiencia profesional y desempeño en condiciones difíciles. Todo esto supone, también, habilitar prácticas (incluida la de formación permanente) de mayor efectividad.

En definitiva, lo que hizo el Estatuto fue desligar la profesión docente del mercado y protegerla de la discrecionalidad del sostenedor municipal y, especialmente, particular. Los críticos de la medida la vieron como un gesto sobre-regulador, incompatible con el sistema pro-mercado que exige flexibilidad en el manejo de los recursos, incluidos los humanos, en tanto el sostenedor tiene un presupuesto fijo de sueldos a pagar, aunque la matrícula varíe. Esta medida ha sido atacada, por lo tanto, por entorpecer la gestión de los colegios. Como consecuencia, en 1995 (Ley 19.410) se flexibilizó el Estatuto, autorizando a los sostenedores a reducir la plantilla docente en determinadas circunstancias, dentro de un Plan Anual de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM).

Deliberadamente, los salarios docentes tuvieron un importante y sostenido incremento durante toda la década anterior. Reinvirtiendo la tendencia de los años ochenta, crecieron en promedio un 138% en nuestro período de estudio.

Por otra parte, en lo que hace a las remuneraciones docentes la reforma educacional chilena abundó en mecanismos de pagos condicionados al desempeño o al cumplimiento de tareas específicas. En esta dirección, son de destaque tres líneas de políticas relacionadas:

a) *Asignación por Desempeño Destacado*. Se trata de una bonificación trimestral a los docentes de la cuarta parte de los colegios que obtuvieron mejores resultados. Como se anotó arriba, con el fin de la correcta identificación de las instituciones merecedoras del incentivo se creó el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados (SNED).
b) *Asignación por Desempeño Difícil*. Incorporada al Estatuto de los Profesionales de la Educación, esta asignación se propone recompensar a aquellos docentes que desarrollan su tarea en condiciones especialmente complejas (clima particularmente adverso, dificultad en términos de acceso, marginalidad, pobreza, etcétera). Se trata de un porcentaje variable de la renta básica nacional cuyo máximo es 30%. Si bien el beneficiario es el docente, la asignación se hace a las escuelas comprendidas en dichas condiciones.
c) *Premios a la Excelencia Docente*. Constituye un galardón significativo pues, además de implicar prestigio, adjudica una importante re-

compensa económica: más del 10% de la remuneración promedio de 1999. Es de destacar que la selección de los destinatarios la realizan los propios establecimientos educativos.

2.2.8. Mejora de la infraestructura y suministro de materiales didácticos.

Los sucesivos gobiernos de la Concertación han realizado una importante inversión para el mejoramiento de la infraestructura del sistema educacional. Los programas integrales de cobertura universal (MECE Básica y Media) tuvieron como uno de sus componentes centrales la dotación de recursos educativos (libros de texto, materiales didácticos, etcétera) y la inversión en infraestructura de edificios (por ejemplo, la construcción de bibliotecas de establecimiento). Los programas focalizados y específicos también atendieron este problema: así, el P-900 incluyó la reparación de la planta física de las escuelas de sectores vulnerables. Por su parte, la Red Enlaces, introducida en 1992 con carácter experimental y extendida dos años más tarde, se propuso la instalación de laboratorios de computación en las escuelas, de manera de facilitar el trabajo en red y facilitar las comunicaciones.

Asimismo, la implementación de la Jornada Escolar Completa supuso un esfuerzo público y privado relevante en términos de infraestructura, pues los establecimientos que no poseían las instalaciones adecuadas a la extensión horaria debieron hacer las reformas necesarias. Se calcula que el monto en inversiones de infraestructura asociadas a la JEC ascendió a 1200 millones de dólares. En este marco, resulta razonable que el gasto en este rubro haya crecido a un ritmo de 14% en el período 1990-1996, acelerándose a un promedio de 35% entre 1996 y 2000.

2.3. Presupuesto público y aportes privados. Las claves de un financiamiento educativo en expansión .

2.3.1. Incremento y redistribución del gasto público educativo hacia la educación básica.

La implementación de la reforma de los ‘80 fue acompañada de una disminución drástica del gasto público en educación: al principio de esa década representaba el 4% del PBI, en tanto a su finalización era del 2,6%. Además, cambió drásticamente su composición: la proporción asignada a la educación terciaria se redujo del 38% al 19% en el mismo período.

Para revertir esa situación y sustentar los ambiciosos planes de mejora de la calidad y la equidad introducidos desde la restauración democrática, el presupuesto públi-

co asignado a la educación creció de manera sostenida y sustantiva, especialmente en la segunda mitad de la década, sub-período que coincide con la implantación de la Jornada Escolar Completa. Estos recursos son nacionales, y su asignación corresponde al Ministerio de Educación. Complementariamente, algunos municipios realizan aportes adicionales a las escuelas de su jurisdicción.

Sin embargo, la pauta de distribución del gasto educativo entre niveles no se ha modificado con la reforma de los '90. De hecho, en esos años sigue disminuyendo, en términos relativos, el presupuesto de la educación superior a favor del nivel escolar, manteniéndose al respecto los criterios de política establecidos por la dictadura.

Ambas tendencias están reflejadas en el cuadro que sigue.

Cuadro 1
Evolución del presupuesto educativo

Año	Valores constantes (1990 =100)	% Gasto Público Total en Educación s/ PBI	% Universidades s/ Gasto Público Total en Educación
1990	100	2.6	18
1991	113	2.8	21
1992	122	2.9	21
1993	132	3.1	21
1994	132	3.2	18
1995	143	3.1	17
1996	152	3.4	14
1997	164	3.6	14
1998	177	3.9	13
1999	184	4.2	12

Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de Ministerio de Educación – División de Educación Superior (2000) y Ministerio de Educación – Departamento de Estudios y Estadísticas (2000).

2.3.2. Financiamiento mixto

A fines de 1993 se realiza una reforma tributaria en el marco de la cual se autorizó a las escuelas preescolares y básicas privadas subvencionadas (pero no a las municipales) y a los liceos (tanto privados subvencionados como municipales) a cobrar

una cuota a las familias, que se agrega a la subvención fiscal como fórmula de "co-pago". El sistema se compone de una serie de franjas según el monto de las cuotas que pagan las familias; a medida que sus pagos son mayores, disminuye la subvención estatal (si bien en un monto menos que proporcional al incremento particular). Asimismo, se estableció un tope al cobro que puede realizarse a los padres.

Si bien esta facultad comprende a colegios municipales y particulares subvencionados, estos perciben el 98% de las cuotas pagadas por las familias (González 2003:601). A 1998, el monto promedio de los cobros mensuales alcanzó a U$S 12. Si bien esta suma no parece muy significativa, equivale al 35% de la subvención estatal para la educación media, en su modalidad Científico - Humanista (Vargas y Peirano 2002:278).

Esta discutida medida, sumada a la creciente preferencia de amplios sectores de la clase media chilena por la educación particular, determinó una franca expansión del gasto privado en educación, que acompañó a la inversión pública. Su evolución se consigna en el cuadro siguiente.

Cuadro 2
Evolución del gasto privado en educación sobre el Producto Bruto Interno

Año	%
1990	1.8
1991	1.9
1992	2.0
1993	2.2
1994	2.5
1995	2.5
1996	2.8
1997	2.9
1998	3.1
1999	3.1

Fuente: Cox (2004), en base a estimación del Departamento de Estudios del Mineduc e información del Banco Central de Chile.

2.3.3. Subsidio a la demanda

En las medida que sus bases se mantienen incólumes, es preciso reiterar y desarrollar aquí que la reforma de 1980 transformó el sistema de financiamiento de escuelas, tanto de las públicas como de la gran mayoría de las privadas.[10] El esquema tradicional se basaba en criterios centralizados, que tomaban en cuenta los costos históricos de las unidades educativas. Lo que se instaura en el Chile de la dictadura pinochetista es una modalidad del *voucher* que en lugar de entregar los recursos financieros a las familias para que ellas decidan a qué centros educacionales enviar a sus hijos, los destina a los "sostenedores" de los colegios (municipales o particulares subvencionados). El criterio para la adjudicación de recursos es la matrícula, considerándose el promedio mensual de asistencia de alumnos. Originariamente, el monto de la subvención se estableció para los establecimientos municipales en un 130% del nivel de "subvención implícito" de la etapa previa (gasto por alumno en el año 1980), y en un 161% de los aportes que el Estado realizaba históricamente a las escuelas privadas subvencionadas, fundamentalmente católicas.

La nueva forma de financiamiento fue acompañada de incentivos para la apertura de escuelas por parte de nuevos sostenedores, con el fin de ampliar las opciones de las familias y establecer la competencia entre instituciones por matrícula. La subvención se estableció en un nivel que superaba en un 30% el nivel de subvención implícito (gasto por alumno del año 1980), y en un 61% a las subvenciones que ya se entregaban a las escuelas privadas subvencionadas (Cox 2004). Gracias a estas condiciones favorables el número de establecimientos educativos privados con financiamiento público se disparó durante la década: de poco menos de 2000 en 1980 a casi 3000 en 1990. Y su matrícula aumentó espectacularmente de 19,6% en 1982 al 34,4% en 1990. Sin embargo, y como lo aclara Cox (2004: 80), el crecimiento de la oferta privada subvencionada ocurrió en áreas densamente pobladas, y en estrecha asociación con el nivel educacional y de ingreso de los padres.

El argumento de la "ofensiva privatizadora" fue que, en ausencia de estas condiciones que alientan la competencia, las instituciones públicas no buscan el bienestar público ni la excelencia sino una "vida tranquila" y despreocupada para sus funcionarios (González 2004).

[10] Es de interés asentar, sin embargo, que la subvención pública a la enseñanza privada tiene un larga tradición en Chile. Ya en el año 1920 la Ley nº 3654 de Instrucción Primaria Obligatoria la estableció para todo tipo de agentes privados (propietarios, industriales, instituciones benéficas, sociedades "de cualquier clase", esto es, también comerciales) que cumplieran ciertos requisitos.

En la actualidad, existen sostenedores privados sin fines de lucro y otros que directamente son empresas cuyo giro es la educación, que pueden contar con cientos de establecimientos; ambos pueden recibir subvenciones estatales. A ellos se agregan las corporaciones creadas desde 1985, que regentean establecimientos fiscales de enseñanza técnico profesional en virtud de convenios de concesión, también subvencionadas con fondos del erario público. Además, existen colegios privados –por lo general de elite- que no perciben ayudas estatales.

Los colegios municipales y los particulares subvencionados se encuentran en una situación de virtual igualdad en cuanto a las fuentes de recursos a las que pueden acceder (subvención estatal, cuotas pagas por las familias, fondos públicos concursables, Proyectos de Mejoramiento Educativo). Sólo están limitados a los establecimientos municipales los aportes del Ministerio de Educación para la construcción y el mantenimiento de infraestructura locativa, y los aportes adicionales voluntarios de las propias comunas. Por el contrario, y como quedó dicho, el cobro de cuotas en el ámbito municipal queda limitado al ciclo medio.

Por último, un dato que debe asentarse es que la subvención por alumno en moneda constante se multiplicó por dos veces y media durante los años noventa.

2.3.4. Movilización de recursos del sector empresarial.

El sistema instaurado desde los ‘80 supone la apelación constante a los recursos del sector privado. Además, las corporaciones empresariales han sido llamadas a movilizar sus recursos (tanto materiales como cognitivos) en pos del mejoramiento de la educación chilena y de una más efectiva articulación de ésta con el mercado. La respuesta se canalizó por medio de fundaciones y organizaciones no gubernamentales muy activas en el ámbito educacional (por ejemplo, la Fundación Chile y el Grupo El Mercurio).

Como forma de impulsar esta colaboración, en 1993 se dictó la Ley Nº 19.247, que otorga beneficios tributarios a las empresas que efectúen donaciones a las escuelas. La mayor parte de los recursos obtenidos por esta vía ha sido volcada a los colegios privados subvencionados sin fines de lucro que se sitúan en zonas urbanas (Vargas y Peirano 2002:279).

Debe recordarse también que la reforma educacional del régimen militar efectuó la transferencia del 7% de la matrícula de los liceos técnico-profesionales a corporaciones educacionales de cámaras empresariales, y que ello no se modificó en la década del noventa.

3. La reforma educativa chilena: una visión de conjunto.

Dada la profundidad de la reestructura educativa operada por la dictadura chilena en los años ochenta, necesariamente el análisis y la categorización de las transformaciones de la década posterior deben colocarse en referencia a aquellas. En ese sentido, es claro que se mantuvieron los rasgos estructurales principales del experimento educativo autoritario (descentralización vía municipalización, subvención a los establecimientos privados), corrigiéndose alguna de sus aristas más agresivas y expandiéndose el rol regulador y amortiguador y las asignaciones financieras del Estado nacional, mediante un proceso de ajustes de magnitud moderada y aplicados gradualmente.

La explicación de por qué razón un gobierno de centroizquierda no alteró en una década (y aún hasta hoy) una arquitectura institucional que suplantó los pilares fundamentales sobre los cuales se basó históricamente la educación chilena no resulta evidente, como surge de las variadas interpretaciones de nuestros entrevistados, que consignáramos páginas atrás. A nuestro juicio, el estatus quo educativo se mantuvo tanto por motivos de posibilidades políticas y constricciones institucionales, por un lado, como por genuinas preferencias del nuevo elenco gobernante, que no veía con malos ojos muchas de las reformas introducidas, por otro. En primer término, es innegable que una democracia todavía frágil difícilmente podía desmontar una estructura sectorial como la educativa, faena que le insumiría recursos y apoyos políticos que resultaban escasos, y que estaban fundamentalmente dirigidos a asegurar la transición. Este espíritu resultaba especialmente tangible en los cuadros dirigentes de la Concertación, que retornaban del exilio, evaluaban negativamente las experiencias socializadoras previas a la dictadura, y por ende eran reacios a promover restauraciones que reabrieran las fallas que habían dividido a la sociedad chilena.

Pero a estas consideraciones de política práctica debe sumarse la victoria ideológica y cultural de la derecha chilena en un amplio espectro de las cuestiones públicas, que alentada por el éxito del modelo macroeconómico naturalizó y legitimó en las distintas arenas sectoriales políticas del mismo signo; esto es, igualmente basadas en la expansión de las esferas dominadas por la lógica de mercado, en la retracción de los fines y funciones del Estado, y en un notorio desdibujamiento de la frontera público – privada, en favor de ésta última. Esta ofensiva liberal no debió enfrentar un correlato alternativo surgido de la clase dirigente de los partidos de la Concertación, la mayor parte de la cual renegaba del "Estado Docente", y cuya estrategia consistía en operar sobre el modelo educativo neoliberal de manera tal de ganar algunos espacios para nuevas formas

de intervención estatal, tendientes a mejorar la cobertura, calidad y equidad del sistema. A esta perspectiva debe añadirse la simpatía de la nueva izquierda por algunas de las tendencias en curso – tal el caso de la descentralización- a la que se pretendía recrear en clave democrática, como modalidad coadyuvante a la distribución del poder estatal y a la participación social.

En definitiva, entonces, la prudencia política y las nuevas preferencias de una izquierda reformulada se conjugaron para asegurar la pervivencia de las notas distintivas de la reforma educativa del período militar. Hemos argumentado en capítulos anteriores sobre el impacto inercial de los armados institucionales en las políticas venideras. El caso chileno ejemplifica adecuadamente que ese efecto es producido no sólo por las configuraciones tradicionales, sino también por las construcciones de relevo cuando se producen en contextos políticos excepcionales –tal el caso de la dictadura chilena-. El desarme de este nuevo esquema habría requerido la intervención de un conjunto de factores político-institucionales, volitivos e ideológicos que evidentemente no existían en ese momento.

Para llevar adelante este proceso de cambio en la continuidad se apeló a un sistema decisorio que privilegiaba el acuerdo de cúpulas entre la centroizquierda gobernante y la derecha en la oposición. Como consecuencia, se estableció una pauta de decisión hiperintegrada en esos niveles, que para algunos se constituyó en política de estado y garantizó la gradualidad de las transformaciones. Son ejemplos de ese virtual "pacto educativo" los resultados de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación –que orienta las medidas tomadas en los años siguientes- y la constitución y financiamiento de la Jornada Escolar Completa. Sin embargo, estos acuerdos que aseguraban un amplio apoyo de las fuerzas políticas mayoritarias resultaban excluyentes para otros actores políticos y sociales. Frecuentemente, se recurrió al mecanismo del doble circuito decisorio: uno, de composición técnico – política para la efectiva toma de decisiones, con participación eventual de los principales sostenes sociales del modelo (sostenedores privados, colegios católicos) y otro, más amplio, de mera convalidación y legitimación de estas. La exclusión de varios colectivos significativos del primer circuito (gremio docente, estudiantes, partidos políticos menores) acotó las áreas de disenso y facilitó la tramitación política, pero también restringió los márgenes de innovación y, ya en la década actual, motivó resonantes cuestionamientos de fondo al sistema de muchos de estos actores. Por ende, este método de hechura de políticas –que no se reduce al sector educativo- demostró ser apto para la gestión del estatus quo, pero no para propiciar transformaciones más audaces.

Ya en el círculo estrecho del gobierno, dos son las variables sobresalientes. Por un lado, el rol fundamental de los tecno-políticos, cuadros dirigentes de la Concertación versados en la temática educativa, que conjugaban pertenencia partidaria y saber especializado, especialmente desde la sociología y la economía, en muchos casos formados en doctorados de prestigiosas universidades del exterior. Estos sujetos aseguraron, a un tiempo, una apreciable calidad técnica en las políticas e instrumentos empleados y su continuidad en el tiempo; y por otro, vínculos aceitados con las esferas de decisión política. Esta experiencia constituye, por tanto, una correlación entre política y técnica singular, que escapa a los tradicionales formatos alternativos de subordinación del saber especializado por parte del poder político, o de apropiación de espacios decisorios por grupos tecnocráticos externos al andamiaje partidario. Sin embargo, también contribuyó a que el rango de las discusiones se redujera a líneas e instrumentos de políticas específicos, rehuyendo el cuestionamiento de los supuestos de valor sobre los que se sustenta el sistema educativo chileno desde la década del ochenta. La tecnificación de la política educativa chilena, pues, generó ganancias en racionalidad instrumental, a costa de subestimar la racionalidad en los fines del modelo.

El segundo factor que merece destaque es el de la peculiar conformación intragubernamental de la arena educativa, con tres actores relevantes: la Presidencia de la República –en última instancia- y más inmediatamente, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Hacienda. A diferencia de otros países, en Chile excepcionalmente se suscitaron episodios de desavenencias públicas entre estos dos ministerios. Puede arriesgarse que el nexo homogeneizador fue la visión economicista de la educación que ambos compartieron, encarnada en la presencia como ministros de educación del período de una mayoría de economistas (uno de ellos luego Presidente de la República), y en el remarcable rol de los "sectorialistas" en educación dentro del Ministerio de Hacienda. A título de ejemplo, esta dependencia tuvo una participación crucial en la definición de políticas centrales de los años noventa, como la instauración de la Jornada Escolar Completa y del sistema de financiamiento compartido –con cuotas a cargo de las familias- de los establecimientos subvencionados. No obstante, no puede argumentarse una colonización del sector educativo por los especialistas de Hacienda, sino más bien una coincidencia básica entre las distintas reparticiones sobre la función del sistema de enseñanza en un modelo de desarrollo nacional, económico y social específico.

La reformas de los noventa se sostuvieron, entonces, sobre el trípode de acuerdos partidarios, sustento tecnocrático y apoyo de prestadores privados de la educación, especialmente el ligado a la Iglesia Católica (estos últimos sin la

misma ingerencia en la gestión del sistema, pero con una virtual capacidad de veto sobre un amplio arco de políticas); y contó con la aquiescencia tácita del gremio docente, neutralizado por gracia de las mejoras en su situación funcional. Con estos actores internos colaboró efectivamente el Banco Mundial, financiando algunos programas y –fundamentalmente- "internacionalizando" el proceso chileno en un tránsito de dos vías: como ilustrativamente sostuvo uno de nuestros entrevistados, el Banco Mundial y Chile "aprendieron juntos", dado el doble rol de discípulo y maestro de la experiencia chilena. Efectivamente, tampoco en este caso puede hablarse de imposición de políticas, sino más bien de retroalimentación entre los postulados del Banco y los desarrollos arquetípicos del modelo en ese país, generados conforme a las preferencias de los actores domésticos.

Como resultantes del escenario descrito, las políticas educativas aplicadas en los años noventa supusieron una yuxtaposición de la matriz de mercado (municipalización, subvenciones, indiferenciación público – privada) con intervenciones gubernamentales en aspectos tales como el financiamiento, las políticas focalizadas, el estatus docente y la evaluación. En algunas de estas áreas, el esfuerzo gubernamental merece destaque: la inversión educativa creció sustantivamente (y con ella, los salarios docentes); el sistema de evaluación tempranamente instaurado ganó en continuidad y sofisticación y se abrió a las comparaciones internacionales; los programas compensatorios se extendieron cuantitativa y cualitativamente; se implementó una reforma curricular integral y se instituyó la Jornada Escolar Completa, como idea fuerza que movilizó a las distintas líneas de política.

El híbrido resultante es por cierto problemático; por un lado, para corregir sus disfunciones más gruesas se afecta la lógica pura de un régimen que en sus orígenes era plenamente liberal y privatista; por otro, se pretende orientar estatalmente su desarrollo por parte de un ministerio que no está encargado de la prestación directa del servicio de enseñanza. Como consecuencia, el funcionamiento del sistema educativo chileno recibe hoy críticas que cruzan todo el espectro ideológico y partidario nacional, como expresión de un malestar bastante generalizado con sus procedimientos y resultados en términos de aprendizajes y de su distribución social. Desarrollamos a continuación el análisis sobre los vectores de mercado y de estado que pretenden regular su funcionamiento.

Todo el sistema de evaluación, premios y castigos que conforma el sistema competitivo instaurado –con las subvenciones por alumno en su centro-, reposa idealmente en la responsabilización de los municipios, establecimientos esco-

lares y docentes individuales por los procesos y, especialmente, los resultados de la enseñanza. Es indudable que el *locus* de las decisiones en la enseñanza chilena se ha des-centrado y diversificado. Sin embargo, algunos caracteres presentes desde su surgimiento y las sucesivas correcciones operadas por las políticas educativas recientes restringen las posibilidades de estos tres niveles para determinar libremente su orientación y prácticas. Los municipios –salvo tal vez los más importantes- carecen de los recursos y los conocimientos necesarios para desarrollar políticas propias de densidad significativa, e institucionalmente están sujetos al Ministerio de Educación, que es competente en cuestiones claves como la determinación de contenidos curriculares, la situación funcional de los docentes, los programas compensatorios y los mecanismos de estímulos asociados a la evaluación. En consecuencia, los establecimientos escolares se debaten entre dos líneas de dependencia jerárquica –nacional en ítems como los referidos, y municipal en aspectos administrativos- y cuentan con espacios reducidos para la innovación y adaptación. Los docentes, por último, están amparados por un nuevo estatuto funcional que los pone a salvo de ingerencias directas en su carrera, y se incorporan a los sistemas de estímulo de manera más bien adaptativa. Razonablemente, a ninguno de estos tres estamentos –municipios, escuelas, docentes- se los puede responsabilizar por los resultados de medidas educativas que en su mayoría fueron adoptadas en otro ámbito.

El apunte anterior puede conducir a la conclusión de que entonces es el gobierno nacional el verdadero "principal" de esta relación funcional. Pero tampoco en esta sede existen los instrumentos institucionales para un gobierno efectivo del sistema. Por un lado, si bien cuenta con los resortes anteriormente citados, su lejanía de las aulas constituye una barrera difícil de sortear para cumplir sus cometidos, especialmente con respecto al sector privado de la educación sostenido con fondos públicos. ¿Puede efectivamente asegurar la gobernancia del sistema educativo un Ministerio que carece de escuelas? ¿Cómo resuelve los objetivos fundamentales de la función pública de enseñanza un estado que, por definición, ha dejado de ser "Estado Docente"? La experiencia chilena es un ejemplo de los límites de fórmulas tales como "estado promotor y responsable", que suponen cierta combinación de lógicas de mercado organizadoras de la prestación directa del servicio, con regulación estatal y orientación a distancia por parte de un centro estatal encargado de funciones estratégicas, de acuerdo a los postulados del Nuevo Gerenciamiento Público que expusiéramos anteriormente en este trabajo (Sección I, cap. II). Para las visiones liberales más ortodoxas, la resolución de esta encrucijada se logra ampliando la esfera del albedrío de las instituciones escolares y restringiendo la participación estatal.

En el otro extremo, hay quienes propugnan para el sistema educativo chileno un retorno al armado estatal más clásico. En el medio de ambas, las opciones correctivas dentro de los límites del modelo actual –que perpetúan el sincretismo de este esquema- parecen ser las de mayores posibilidades de concreción, según se expondrá en la Sección VI.

CAPÍTULO III
URUGUAY

1. La tramitación política de la reforma educativa uruguaya: un peculiar *mix* de persistencia institucional, gobierno conservador e innovación tecnocrática.

La comprensión del proceso reformista de la educación emprendido entre los años 1995 y 2000 requiere una previa referencia a su historia institucional, y a la peculiar configuración del sistema nacional de gobierno y gestión de la enseñanza.

La constitución de la matriz del sistema educativo uruguayo se sitúa en el año 1877, con la aprobación de la Ley de Educación Común promovida por el reformador José Pedro Varela. Entre sus principales notas se hallan la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza primaria, y en principio parcialmente, la laicidad, lo que generó la oposición de sectores conservadores y de la Iglesia Católica, hasta entonces el proveedor más importante del servicio.[1] La dirección del sistema se concibió fuertemente centralizada, a cargo de una Dirección General de Instrucción Pública con competencia nacional, bajo el liderazgo de un Inspector Nacional (cargo para el cual fue designado el propio Varela). Otros expedientes descentralizadores propuestos por éste, como los distritos escolares, fueron descartados por el legislador. Estos rasgos fundacionales del sistema educativo uruguayo (laicidad, gratuidad, centralización y, con variable extensión, obligatoriedad) han permanecido incólumes hasta nuestros días.

En cuanto al gobierno de la educación, la Constitución Nacional vigente establece sólo dos elementos de organización institucional: que la enseñanza pública estará regida por uno o más Consejos Directivos Autónomos, y que existirá una forma –no precisada- de coordinación de la educación; el resto de la orga-

[1] Contra el proyecto redactado por Varela, el Poder Legislativo impuso la obligación de la enseñanza de la religión católica, pero luego ésta se redujo a apenas 15 minutos diarios. Años después, en 1909, se suprimió por ley la enseñanza religiosa en escuelas públicas.

nización se confía a la ley. Existen tres organismos públicos con competencia en la educación no universitaria: la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP), la Comisión Coordinadora de la Educación y el Ministerio de Educación y Cultura.

Sin duda que el primero, creado en 1985 (Ley 15.739) con naturaleza de ente autónomo, es el de más relevancia. Constituye una particularidad nacional, ya que en otros países sus atribuciones pertenecen normalmente a los ministerios de educación nacionales o territoriales. Es a su vez el organismo más complejo: se compone de un Consejo Directivo Central (CODICEN) con competencias generales de gobierno, y de tres Consejos Desconcentrados (Primaria, Secundaria y Técnico Profesional) dotados para la administración de los subsistemas. La elección de los integrantes del CODICEN es esencialmente política, al ser designados a propuesta del Poder Ejecutivo y con venia del senado; y su Presidente es denominado "Director Nacional de Educación".[2]

En cambio, la designación de los integrantes de los Consejos Desconcentrados compete al CODICEN, lo que resguarda un espacio mayor para los criterios de selección técnico – profesionales. Cabe destacar que por cierta ambigüedad de la normativa, y por la propia incidencia de los factores políticos, el verdadero equilibrio de poder y reparto de competencias entre el Consejo Central y los desconcentrados ha variado en los últimos veinte años, asistiéndose a ecuaciones de mayor o menor centralización - descentralización de las decisiones.

Por su parte, según la normativa vigente la Comisión Coordinadora de la Educación (integrada por representantes de ANEP, Universidad de la República, el Ministerio de Educación, la Comisión Nacional de Educación Física y la enseñanza privada) detenta cometidos y atribuciones de gran importancia: proyectar las directivas generales de la política educacional y coordinar la enseñanza pública mediante recomendaciones impartidas a los entes. Aunque en algún período se trató de dotarla de protagonismo, por lo general sus intentos chocaron contra la defensa celosa de su autonomía por parte de ANEP y de la universidad pública y por tanto no cristalizaron. Es, por tanto y hasta ahora, un espacio institucional de escasa incidencia en la definición de políticas.

Por último, el Ministerio de Educación y Cultura aparece fuertemente retaceado en competencias con respecto a sus pares de la región, con excepción de algunas

[2] La forma de designación de los integrantes de los Consejos fue modificada por la Ley 16.115 de 1990.

áreas particulares como la educación inicial y superior privadas. Sin embargo, cuenta con dos resortes jurídicos eventualmente relevantes, como el manejo de los vínculos internacionales (especialmente los asociados a apoyos financieros externos) y su ya citada presencia en la Coordinadora. Asimismo, su pertenencia al Poder Ejecutivo y visibilidad pública -con todo lo que ello implica- constituye un activo político potencial, escasamente explotado en las últimas dos décadas.

En un primer diagnóstico, por tanto, este sistema de gobierno de la educación puede ser caracterizado como fragmentado –aunque jerarquizado-, centralizado funcional y territorialmente y de hegemonía estatal.

Paralelamente a esas acumulaciones organizacionales, la educación pública uruguaya constituye una institución cultural de profundo arraigo ciudadano. El "Estado Docente" cuenta con esa legitimación política y social como consecuencia de haber resuelto eficazmente tres tareas cruciales, en distintas etapas históricas: la constitución de una identidad nacional (objeto de construcción volitiva en un país con las características de Uruguay), el favorecimiento de la integración y la movilidad social, y la dotación a amplios sectores de la ciudadanía de recursos cognitivos que le permitieron un desempeño adecuado como ciudadanos y como agentes productivos. No obstante, el nexo entre la enseñanza pública y estos dos últimos factores –la movilidad ascendente y la inserción en el mercado de trabajo- ha sido cuestionada en las últimas décadas.

Esa configuración institucional y este legado histórico y cultural son los que encuentra Julio María Sanguinetti en 1995, al acceder por segunda vez a la Presidencia de la República.

1.1. El contexto político: una "reforma liberal" amortiguada (1995-2000).

El último gran líder del histórico Partido Colorado, Julio Sanguinetti, bien puede ser apreciado como uno de los últimos políticos destacados de la vieja derecha. Aunque ningún político uruguayo se clasifica a sí mismo en esta categoría -y menos aún quienes, como Sanguinetti, reivindican su pertenencia a la familia ideológica socialdemócrata-, su estilo autocrático de gobierno, ciertos reflejos autoritarios y una acotada pero duradera asunción del rol del Estado como regulador y prestador de ciertos servicios básicos, lo distinguen tanto de los sectores de centro izquierda más afines a construcciones "comunitaristas", como de la nueva derecha liberal, orientada a transformaciones radicales en las funciones estatales en aras de un mayor protagonismo privado. Estos rasgos particulares como gobernante informan y dan sentido a su segunda gestión, y más

específicamente –como se verá en el numeral siguiente- establecen los puentes conceptuales sobre los que se constituyó su relación política con Germán Rama, quien dirigirá la transformación educativa con varias notas en común.

En su segunda presidencia, y ante el avance electoral de la izquierda, Sanguinetti construye una coalición de gobierno con el otro partido tradicional, el Partido Nacional. Como señala Lanzaro (2004:17 y 8) la coalición de gobierno en sí misma era una coalición de reforma, dirigida a procesar cambios en la función pública y con especial preocupación por apuntalar transformaciones de porte en algunas áreas (salud, seguridad social y educación). Pero esas transformaciones, según este autor, comparten las características de la transición liberal en el caso uruguayo: gradualismo, moderación, acotamiento de las privatizaciones "duras", mantenimiento de la presencia del Estado, preservación de los servicios sociales mayores y de las empresas públicas estratégicas. Esta impronta particular, que se compadece con la cultura política del siglo XX de este país, se reafirma en una coyuntura política particular:

> *"... fruto de una dinámica política pluralista, marcada por el balance de fuerzas, la regulación anticipada o consecutiva (ex ante o ex post) de los proyectos de innovación, un juego denso de impulsos y frenos, que pasa por el tamiz de la textura ideológica, los equilibrios institucionales, la competencia entre los partidos y las fracciones de partido, así como la intervención de otros* veto players" (Lanzaro 2004:8).

Otros autores reconocen la función de amortiguación en la radicalidad de los cambios que producen estos factores, a los que agregan otros, como los institutos constitucionales de democracia directa que en su ejercicio han derogado o prevenido los intentos neoconservadores más audaces, y la acción de movimientos sociales (sindicatos, asociaciones de jubilados) que operaron en el mismo sentido. Del doble juego entre la voluntad de los gobernantes y las restricciones institucionales y políticas surge la categorización de algunas reformas de trámite lento (seguridad social), otras truncadas (salud, privatización de empresas públicas) y un tercer grupo de categoría heterodoxa (educación) (Moreira 2001).

En términos generales, en el período 1995-2000 se procesaron cambios importantes en la Administración Central uruguaya, encarnando la tendencia a una creciente transferencia de funciones del Estado a la sociedad civil, así como la reconstrucción de un núcleo central estatal apto para coordinar la nueva estrategia de prestación de servicios públicos, y la introducción de un sistema de

control por resultados (Narbondo y Ramos 2004). Pero la profundidad de esta reestructura varió de arena en arena de políticas, dependiendo de la configuración específica de los sectores (poder relativo de los actores sociales, capacidad de burócratas y técnicos, etc.) y de los dispositivos estratégicos empleados para la promoción de las reformas (articulación con las percepciones de la población, con las agendas de los partidos y con otras reformas) (Filgueira y Moraes 2000: 118).

En este contexto variopinto de liderazgo neoconservador, avances liberales morigerados, amortiguación pluralista y dinámicas relativamente autónomas de las distintas transformaciones sectoriales, se incrusta la reforma educativa de segunda mitad de la década del noventa.

1.2. Razones y tensiones de una reforma con apellido.

1.2.1. Los precedentes de una transformación anunciada.

Los antecedentes directos de la reforma educativa del período 1995-2000 se hallan en la previa intervención de quien luego fuera Presidente del CODICEN de ANEP, el Sociólogo Germán Rama, como investigador responsable de un extensa indagación sobre la situación educativa uruguaya.

Los estudios de la Oficina de Montevideo de la CEPAL fueron encargados por la ANEP a principios de 1990, y financiados mediante un préstamo del BID. La investigación, que se extendió por varios años, se concentró en los niveles de aprendizaje de los estudiantes y dio lugar a tres informes independientes sobre los distintos ciclos educativos -Primaria, Ciclo Básico de la Educación Media y Educación Media Superior o Bachillerato- (CEPAL 1990, 1992, 1994) que se publicaron con formato de libro.

Rama vincula directamente el resultado de esta investigación con el apoyo político recogido en un primer momento y con las políticas ejecutadas durante su administración:

> *"Cuando aparecieron los libros hubo mucho apoyo de la izquierda porque se mostraban todos los problemas que había. Los percibieron como una denuncia, pero eran estudios científicos (...) pero el objetivo no era la denuncia sino cambiar todo esto. Tenía además incluidas todas las recomendaciones que después apliqué como Director Nacional de Educación"* (Rama 2006).

Ya en 1994, Germán Rama abandona su sitial técnico que lo ponía al amparo de las luchas políticas, y en la campaña electoral de ese año es presentado por Julio María Sanguinetti como su principal asesor en materia educativa.

Como se verá en el numeral 2 de este capítulo, la reforma educativa uruguaya es una experiencia relativamente heterodoxa con respecto a ciertas líneas presentes en la escena regional (privatización, descentralización) y, asimismo, por esas mismas razones desentona con otras políticas impulsadas por el gobierno uruguayo de la época. Surge entonces la pregunta sobre las razones que llevaron a que la reforma fuera apoyada –política y financieramente- por el Presidente Sanguinetti. Según declara Rama, la argumentación con la que se logró ese apoyo incluyó elementos de política social y de desarrollo nacional:

> *"Logré convencer al Presidente y su staff de que apostar a la educación significaba apostar a cortar la reproducción de la pobreza, su reproducción intergeneracional. También era necesario apostar a tener una generación joven moderna, con conocimientos de inglés, informática, del mundo actual para tener condiciones de crecer a largo plazo"* (Rama 2006).

Para nuestro entrevistado Renato Opertti, sociólogo vinculado al partido de gobierno que ostentó varios cargos de alta responsabilidad en el proceso reformista, la orientación de la transformación educativa deriva de la concepción ideológica de sus gestores:

> *"El paradigma fundamental fue, primero, la centralidad del Estado. La reforma uruguaya se caracteriza, en un contexto donde hubo muchas experiencias en otro sentido, porque se mantuvo el rol del Estado no sólo en el diseño sino también en la implementación. Hay una clara matriz socialdemócrata que permea toda la reforma"* (Opertti, entrevista).

Desde tiendas sindicales, en cambio, la trayectoria institucional nacional marcó los límites dentro de los que debería moverse cualquier propuesta reformista, aún de un gobierno conservador. Esa es la opinión de Teresita Capurro, dirigente de la Federación Uruguaya de Magisterio:

> *"... yo creo que el gran dique de contención para hacer determinados avances neoliberales fue la propia historia de la escuela pública uruguaya. La escuela vareliana, para que lo entienda cualquiera, fue un dique de contención: no era lo mismo meterse con la escuela de Chile, con la de Argentina o la de Paraguay, porque por lo que te decía anteriormente*

acá los padres entran a la escuela tanto que nosotros tenemos la premisa de una escuela llena de pueblo y un pueblo lleno de escuela" (Capurro, entrevista).

Una vez que Sanguinetti es electo presidente en octubre de 1994, Rama comienza a preparar la transición desde su rol de técnico externo a la administración educativa a futuro Director Nacional de Educación, por lo que procura ampliar su base de apoyo y constituye su equipo de colaboradores. Así recuerda esos primeros momentos María Ester Mancebo, quien acompañara a Rama en el trabajo de CEPAL y luego tuviera a su cargo la coordinación del principal programa de transformación de la enseñanza media y la formación docente (MESyFOD):

"... el Partido Colorado gana las elecciones y ahí Germán conformó toda una serie de grupos. Fue bastante inteligente, me parece, en armar no un equipo sino muchos equipos que discutían distintas cosas.[3] *Me acuerdo que en ese mismo proceso se empezó a perfilar cuál iba a ser la integración final del CODICEN y Williman empezó a asistir a esas reuniones por ejemplo. Se reunía con gente de matemáticas, con profesores de matemáticas, se reunía con gente de la UTU. Hacía cortes por formación docente, hacía cortes que eran disciplinarios, por ciclo educativo..."* (Mancebo, entrevista).

Preguntamos a esta entrevistada si concurrían dirigentes de gremios docentes a esas reuniones:

"Para nada, aunque sí había fuentes... a través de Carmen Tornaría. Porque Carmen Tornaría había sido miembro permanente de las ATD[4] *(...) Entonces, Carmen se acercó a Germán o Germán se acercó a ella, no sé, en esa segunda mitad del 94. Empezaron a conformar a todos estos múltiples grupos, equipos de diálogo que funcionaban de manera absolutamente informal, siempre liderados por Rama. Entonces había acercamientos con la ATD, no con los gremios (...) Y con mucha gente de adentro del sistema. A título individual pero tratándose de decir de adentro del sistema: ¿qué ha estado pasando adentro del sistema? Sabiendo que en CEPAL habíamos estado afuera del sistema"* (Mancebo, entrevista).

[3] José Claudio Williman, dirigente político del Partido Nacional largamente vinculado a la educación, y luego Vicepresidente del CODICEN.
[4] Asambleas Técnico – Docentes, espacios profesionales de asesoramiento a la conducción educativa.

La citada Carmen Tornaría, docente de extensa trayectoria gremial y adscripción a la izquierda política, fue otra de las invitadas a participar en esas etapas preparatorias, y luego integró el Consejo Directivo Central de ANEP. También da cuenta de una convocatoria plural, pero sin representaciones corporativas:

> *"A mí Germán me convocó como posible integrante del equipo en el mes de noviembre o diciembre. Se trabajó en el diseño del proyecto en sus líneas generales desde diciembre en adelante. No solamente aquellas personas que después terminamos integrando el CODICEN o el Consejo de Secundaria, el Consejo de Primaria o Consejo de UTU, sino varias personas más: integrantes de la ATD, directores, inspectores, etc. que eran convocados a los efectos de analizar y diseñar las grandes líneas de política educativa"* (Tornaría, entrevista).

En una primera instancia, la propuesta para designar a las autoridades del CODICEN recogió las amplias adhesiones políticas que heredaban de la convalidación pública de los estudios de CEPAL, incluso de sectores de la oposición política:

> *"La reforma se inicia con la designación de las autoridades con el apoyo de todos los partidos, del Frente solo no lo vota el Partido Comunista (...). Asumió con buena parte del voto de los senadores y diputados frentistas. La reforma nace con una apoyo político importante, un factor clave fue el Dr. Volonté. Creo que dividió a la izquierda y hasta ahora la divide (...) una izquierda opositora muy cerril a la reforma, básicamente el Partido Comunista, incluso un sector del Partido Socialista apoyó a la reforma, de los cinco directores de los CERP cuatro eran socialistas (...) Y yo creo que Vázquez tenía una posición favorable, incluso mantenía un diálogo abierto con Tornaría e incluso con el Profesor Rama"* (Opertti, entrevista).

1.2.2. Las ideas - fuerza de la reforma educativa uruguaya.

A diferencia de otros países de la región, las orientaciones principales de la reforma educativa no se plasmaron en una ley de educación, sino que fueron insertas en el presupuesto nacional del año 1995. A pesar de ello, no consistió en una mera enunciación financiera, sino que contuvo una expresión sistemática de las líneas que se desarrollarían en el quinquenio:

> *"... preparamos un presupuesto por programas, con cuatro grandes tomos con fundamentos y datos, que produjo un gran impacto ya que nunca se*

había hecho algo así. Ahí señalamos todas las políticas que era necesario realizar" (Rama 2006).

En la presentación al parlamento del presupuesto educativo de ANEP, se planteaba como objetivo de la reforma "refundar el rol de la educación como factor formador de una conciencia cultural y científica orientada a elevar la calidad de los recursos humanos, atenuador de la desigualdad social y la pobreza, dinamizador de los canales de movilidad social y modernizador de las relaciones con los contextos productivos y sociales" (CODICEN – ANEP 1995, T. I : 1-3).

En esa oportunidad, las autoridades educativas identificaron cuatro objetivos centrales como ejes articuladores del proceso de reforma (ANEP 2000:62-63):

a) Consolidación de la equidad social, dada la fuerte asociación entre situaciones de pobreza, organización inestable de la familia y bajo nivel educativo de los padres, por un lado, y escasos logros educativos, por otro.
b) Mejoramiento de la calidad educativa, definida a través de instrumentos de políticas que se estimaba contribuirían a ese fin: extensión de la cobertura, especialmente en educación inicial; ampliar las jornadas de clases; promover nuevas formas de gestión en la enseñanza media; ampliar las opciones en el segundo ciclo de secundaria (bachillerato); y asegurar locales y equipamiento digno para los servicios educativos.
c) "Dignificar" la formación y función docente, con especial preocupación por la enseñanza media, en la que un bajo porcentaje de los profesores estaban titulados.
d) Fortalecer la gestión institucional como sustento de los otros tres objetivos, a través de la informatización, la capacitación y la renovación cultural de pautas de trabajo.

Más allá de la identificación oficial de estos cuatro ejes, toda la reforma está fuertemente impregnada por una preocupación social, y por la función reparadora que podría cumplir el sistema educativo público. Él mismo hijo de padres de escasa instrucción (su padre era obrero y su madre limpiadora de un hospital), Rama concibe a la educación como factor determinante de la movilidad social, o al menos, de ruptura de herencias culturales negativas. Estos elementos aparecen reiteradamente en su discurso:

"Usted tiene escuelas que son depósitos de niños que vienen paridos por grupos sociales pobres y menos educados, que tienen la peor enseñanza y

no están alimentados; eso es un círculo siniestro (...) Si usted tiene una madre con dos o tres años de educación no puede orientar al chico en lo más mínimo, el lenguaje es pobrísimo (...) Si usted incorpora temprano a los niños al sistema educativo está haciendo equidad social y no los arrincona, no los deja muertos. He visto gürisitos recién llegados, y eran como animales asustados" (Rama 2006).

La reflexión anterior, válida para la enseñanza preescolar, tiene su correlato en la expansión de la matrícula de la enseñanza media a nuevos grupos sociales:

"Por eso después los llamaban 'los tontitos de Rama', porque claro, son 'populárquicos', claro que no son hijos de doctores, y llegan por primera vez al segundo ciclo. No tienen la cultura general que esperan los profesores (...) los que llegaron tienen que ver con un nivel social bajísimo" (Rama 2006).

En el mismo sentido:

"Un segundo elemento tiene que ver con el entendimiento que el desarrollo económico del país estaba claramente vinculado al valor de la educación, y a un reposicionamiento en la agenda social de la educación. Ya en los propios diagnósticos de Rama de los 90s. y fines de los 80s. surgía el tema de la relación entre lo social y lo educativo. Creo que la reforma puso en el tapete lo que Tedesco llamó las condiciones de educabilidad (...) Yo creo que hay una clara centralidad de la política social educativa" (Opertti, entrevista).

Esta sobredeterminación de la agenda educativa por la preocupación de la distribución social del conocimiento es avalada por otra autoridad del período:

"Y la idea fuerza que estaba prácticamente en todas las medidas era la idea de equidad por entender que el sistema público uruguayo debido a la dictadura, debido a algunas otras cosas estaba fracturado en la base que había constituido durante o partir de la reforma vareliana que era su propuesta de equidad, es decir, dar igualdad de oportunidades a toda la población uruguaya. Esa me parece que era la idea fuerza por excelencia" (Tornaría, entrevista).

1.2.3. "La Reforma Rama": pasión, personalismo y concentración de poder como matriz de la hechura de políticas.

La idea de estar cumpliendo una "misión", comprometida con valores superiores, se amalgamó con un estilo jacobino de la práctica política y cierto desdén por las mediaciones políticas, que definieron la actitud del gestor de la reforma con sus adversarios:

> *"Cuando dormía, en lugar de ver saltar ovejas veía niños con guardapolvos de preescolares (...) no podía ceder en una marcha por el mejoramiento de la educación en el país, porque ciertos dirigentes digan que eso los debilita a ellos. Lo lamentaba pero mi responsabilidad era con la nación y las nuevas generaciones (...) Yo voy a hacer mi tarea y que pase lo que pase. No estoy haciendo carrera política, no quiero ser presidente ni nada por el estilo (...) Soy una persona que se mueve más por el conocimiento y la ética que por la política"* (Rama 2006).

Esa visión de trascendencia era contagiada por Rama a sus principales colaboradores:

> *"Germán entonces convenciéndome: 'pero cómo, te tenés que venir a trabajar conmigo. Yo tengo dudas' le decía... Entonces me dice: 'pero Ester, ¿vas a dejar pasar la revolución por la puerta de tu casa y no te vas a sumar?' Entonces bueno, él realmente lo sentía, hacía y lo trasmitía: 'bueno, esto realmente es una cosa donde tenemos que poner toda la carne en el asador"* (Mancebo, entrevista).

Y en esa cruzada por la educación pública, el gestor de la reforma se reservaba para sí todas las definiciones de trascendencia:

> *"...realmente tenía esa posición de que 'la autoridad soy yo'. Para no decir "El Estado soy yo", "la autoridad soy yo". El que tengo el poder educativo hoy por hoy soy yo, punto. Y no tengo que negociar con ustedes, punto. Entonces, hubo un desdén por momentos de la importancia de la negociación*" (Mancebo, entrevista).

Esa impronta del líder de la reforma le llevó a concentrar las decisiones en el Consejo que presidía, en desmedro de los Consejos desconcentrados de Primaria, Secundaria y Enseñanza Técnica, al punto de ser esa una nota característica de la hechura de políticas del período.

"... yo creo que es una reforma estadocéntrica en términos de orientación de las políticas, pero es una reforma profundamente cuestionadora de la estructura de gobierno del sistema educativo (...) en ninguna conversación Rama me dijo que habría que disolver los Consejos Desconcentrados. Pero sí estaba como subyacente que vos tenías Consejos... que todo era una estructura decisoria necesariamente lenta. Entonces yo creo que era estatista (...) y no solo por concentración de poder. Creo realmente porque se creía en la educación pública versus educación privada (…) Estadocéntrica con concentración de poder..." (Mancebo, entrevista).

Si bien la concentración de decisiones fue la tónica dominante del período, en ocasiones se abrieron algunos espacios acotados para la participación y el ajuste en el momento de la implementación, que comprendieron a los docentes encargados de la tarea.

"Es un tema que se discute en el mundo, si el docente es un implementador o un cogestor de reformas. Hubo momentos en que al docente se lo vio más como implementador y en otro casos se le vio como cogestor, yo te diría que la experiencia de la TEMS[5] *es un buen ejemplo del docente como cogestor"*. (Opertti, entrevista).

Es muy interesante la observación de Mancebo (2002:148) en cuanto a que los grados de participación y de discusión que se abrían desde el CODICEN sobre las políticas a implementar dependían de la centralidad que se les confería a las mismas. Así, en líneas consideradas claves por las autoridades, como la instauración del nuevo plan de estudios del Ciclo Básico de secundaria en 1996, o la instalación de los Centros Regionales de Profesores, la implementación fue muy centralizada. En cambio, otras medidas impulsadas, como las experiencias de Áreas Integradas y la organización curricular en dos ciclos en primaria, se aplicaron con mayor margen de autonomía.

En la implementación de la reforma fue fundamental la participación de estructuras institucionales ad-hoc, creadas para su gestión en las áreas de enseñanza primaria (MECAEP) y de secundaria y de formación docente (MESyFOD) y financiadas con aportes de instituciones financieras internacionales. Estas estructuras dependían directamente del CODICEN, y no de los consejos desconcentrados respectivos. Por ello, es incontrastable que estos programas, en primer lugar, en-

[5] "Transformación de la Educación Media Superior". Programa encarado fuera de nuestro período de análisis, a partir del año 2000.

gendraron muchas de las medidas claves y acompañaron su implementación; y en segundo término, contribuyeron a la concentración de poder en el CODICEN y especialmente en su Presidente, que hacía las veces de coordinador virtual de todos ellos. Así lo atestiguan las siguientes opiniones, de quienes coordinaron estos programas:

> *"...ahí había una discusión en el fondo política entre el CODICEN y los desconcentrados. Porque la interpretación que el CODICEN hace de la ley es que él es el organismo de formulación de políticas. Y lo que le compete a los desconcentrados es la administración de la implementación de las políticas. Y así lo veía Germán pero no únicamente para Secundaria: para secundaria, primaria, la UTU, formación docente. Es decir, todas las políticas del período, desde los bachilleratos tecnológicos hasta la universalización de la educación primari,a pasando por la creación de los CERP, pasando por las compras de libros o si se hacían o no se hacían evaluaciones de aprendizaje. Todas las decisiones significativas de política educativa nacieron en el CODICEN. Y los consejeros no tenían muchas más posibilidades que aceptar"* (Mancebo, entrevista).

> *"...en la reforma del plan 96 del Ciclo Básico, y en la creación de los Centros Regionales de Profesores, los CERP. Yo creo que esas dos reformas fueron básicamente desarrolladas desde instancias exteriores al sistema, aun con una especificidad: si bien eran estructuras que estaban dentro del sistema porque se regían por las normas administrativas y de regulación del sistema educativo (...) no estaban incorporadas al funcionamiento regular de la estructura docente, de hecho estaban muy bajo la égida del Director Nacional de la época, de Rama. O sea que en definitiva era el propio Rama quien de alguna forma ejercía la coordinación de los Programas, como instancia superior, no en el CODICEN pero fundamentalmente él asumiendo, en algunos casos con la colaboración de Tornaría..."* (Opertti, entrevista).

En un documento de autoría de los gremios docentes más combativos de la reforma se sostiene que una de las líneas privatizadoras fue la creación de estos programas especiales con financiamiento externo, por cuanto se comenzó a realizar un desplazamiento de las funciones previstas por la ley para los consejos hacia las oficinas emergentes de los nuevos programas (AFUTU – FENAPES 2005:406-407).

Pero incluso desde esas mismas filas sindicales se relativiza la incidencia autónoma de estas estructuras especiales durante el período 1995-2000, por cuanto el

Director Nacional de Educación mantenía el control político del proceso. Así lo ve uno de sus principales dirigentes de la época:

> *"Durante la administración Rama hay una compresión de esas expansiones. Están, pero muy acotadas. Están acotadas por una razón, la profunda re-centralización que hizo Rama de toda la gestión, profundísima: los niveles autocráticos de la gestión, la mirada en el tiempo me hacen pensar que por suerte fueron así (...) en el período inmediatamente posterior la ausencia de una centralización tan trascendente hizo crecer otros protagonistas que no fueron los Consejos Desconcentrados. Fueron programas (...) en la administración posterior, donde no hay un centralismo tan poderoso crece ese espacio"* (Pedretti, entrevista).

Otra estrategia de intervención que se reitera en la transformación educativa del período es la de eludir la reforma de algunos centros o instituciones que se concebían como disfuncionales a los propósitos de la autoridades, y en su lugar proceder a la creación de figuras institucionales paralelas y de conformación alternativa. Este estrategias de diferenciación institucional fue muy notoria en la formación de profesores de secundaria, donde el tradicional Instituto de Profesores Artigas (IPA) convivió con los nuevos Centros Regionales de Profesores (CERPs.).

> *"... si Germán hubiera podido hubiera cerrado el IPA. Estaba convencido de que ahí estaban los enemigos (...)un convencimiento de que el IPA era irreformable. Un convencimiento político-ideológico, creo yo, de que no era transformable"* (Mancebo, entrevista).

> *"Se optó por tener dos modelos y que esos modelos compitieran entre sí, un modelo tradicional de medio tiempo y un modelo innovador de tiempo completo, uno muy vinculado a unas características del estudiantado de Montevideo, y otro más vinculado a las características del estudiantado del interior y regional, te diría yo. Entonces nunca se consideraron modelos excluyentes. Los títulos por un lado y por el otro conducían exactamente a lo mismo y habilitaban para lo mismo"* (Tornaría, entrevista).

1.2.4. La oposición radical a una propuesta sistémica: política, autoritarismo e intereses corporativos.

Antes de culminar el primer año de gestión de la nueva administración educativa –comienzos de 1996- la relación entre las autoridades educativas y los colectivos docentes comienza a deteriorarse. El malestar gremial, especialmente en los sec-

tores de secundaria y enseñanza técnica, se concentra en la persona de Germán Rama, que poco después es declarado como "traidor a la educación pública". En la primavera de ese mismo año la disconformidad se extiende a los estudiantes secundarios, que ocupan varios liceos. En la medida en que, a diferencia de otras experiencias, la reforma uruguaya no afectó sustancialmente la estabilidad y el salario docente –que creció, aunque muy moderadamente-, ni alteró los principios constitutivos del sistema educativo nacional con el que estaban comprometidos los sindicatos, es de interés indagar en las razones de dicho enfrentamiento.

Una línea explicativa remite la confrontación a determinantes más generales, como la pertenencia de la reforma educativa a un gobierno de derecha, distanciado ideológicamente de la perspectiva sindical y que al mismo tiempo estaba procesando otras reformas regresivas. Uno de quienes opinan de este manera es Roque Faraone, uno de los intelectuales más críticos de la reforma:

> *"...la evidencia de que el bloque de partidos tradicionales constituía una fuerza de derecha, hacía imposible construir un proceso educativo en ese marco capaz de lograr algunos resultados eficaces, en cuanto a valores sociales. Rompía los ojos antes de hacerse cargo de la función, que el aparato clientelístico, de permanencia de las fuerzas sociales que están gobernando la educación, iba a seguir (...) De modo que un dirigente lúcido como Germán Rama no podía ignorarlo. O sea, para mí en ese momento el compromiso de adhesión a valores de derecha era total"* (Faraone, entrevista).

Pero aún las autoridades educativas de la época se consideraban atrapadas en la polarización política:

> *"Creo que parte de la izquierda no pudo soportar que hubiera un equipo plural, con una propuesta, para mi gusto, absolutamente progresista con respecto a lo que había que hacer con la educación, dentro de un gobierno nacional de Julio María Sanguinetti, que era para muchos el emblema... Para mí también: yo había sido una de las más activas luchadoras contra la ley de educación de Sanguinetti como Ministro de Cultura. Y yo creo que eso fue una cosa muy difícil de digerir y yo siempre digo que Sanguinetti tuvo mucha suerte durante ese gobierno, porque la ira de ciertos grupos se dirigieron contra Germán Rama y por dirigirse a Germán Rama se olvidaron de Sanguinetti"* (Tornaría, entrevista).

Otra línea interpretativa, en cambio, relaciona los rechazos a la reforma con el estilo centralista y vertical de toma de decisiones:

"...hay un ingrediente que es muy importante, y que es el procedimental, que es el procedimiento de trabajo y conducción de Germán Rama: es algo que los uruguayos rechazamos. Habría que buscar cuál es la razón, pero se podría decir, muy artesanalmente, que todo lo que viene desde arriba produce rechazo. Entonces, veíamos, los que estábamos en ese momento en las aulas con determinada cantidad de años de trabajo que, de arriba y sin consulta, se nos decía que esto iba a ser de tal forma o manera... y eso produce un rechazo. Todo cambio produce eso, sea bueno o malo" (Capurro, entrevista).

Por último, hay autoridades educativas de la época que relacionan la oposición a la reforma con la afectación de intereses creados, lo que habría creado una peculiar alianza entre sindicatos docentes y otras autoridades de la enseñanza de cuño partidista tradicional:

"... hay un rechazo corporativo, fundamentalmente FENAPES y el gremio de UTU, te habla mucha gente del fenómeno de la cooptación de las ATD por los gremios luego del período 85-86, y eso cambia el discurso, sobre todo la ATD de Secundaria. Tiene que ver con que pierden el poder, la estructura: en la medida que la reforma empieza a tocar los intereses, y empieza a aportar evidencias, datos, investigación (...) generó un rechazo muy fuerte. Primero se habló del sociologismo del discurso, queriendo decir que los sociólogos nos dicen lo que tenemos que hacer (...) en el fondo lo que había era: "No nos van a tocar la estructura nuestra". Y ese corporativismo tuvo el apoyo de los sectores tradicionales de los partidos, cosa que no se dice. Hubo una clara alianza muy fuerte entre la Dirección de Secundaria y FENAPES. Carbonell y Barceló[6] *entendían más o menos lo mismo: "el modelo corporativo de Secundaria, no me toquen nada, no se metan conmigo, yo hago lo que quiero, yo domino los liceos...". Yo creo que el rechazo corporativo es mucho más fuerte, y que es ingenuo pensar que entra en el eje izquierda – derecha, es mucho más complejo. Detrás del corporativismo están sectores tradicionales de los viejos partidos tradicionales, y ahí miran para otro lado y nadie empuja..."* (Opertti, entrevista).

[6] Presidente del Consejo de Secundaria y dirigente gremial de FENAPES, respectivamente.

1.2.5. Estructuras, instituciones y actores en la transformación educativa uruguaya.

a) El análisis de la relaciones intergubernamentales en el diseño y aplicación de las políticas educativas adquiere rasgos particulares en Uruguay. A diferencia de otros países, donde la puja se estableció entre autoridades educativas y responsables de los ministerios de Economía o Hacienda, aquí la contraposición se verifica fundamentalmente entre dos niveles al interior de ANEP: el del Consejo Directivo Central, por un lado, y los Consejos Desconcentrados de las distintas ramas de la enseñanza, por otro. Como ya anticipáramos, en buena medida la distribución de competencias se tradujo en una oposición entre los programas especiales dependientes del CODICEN y las autoridades de primaria, secundaria y enseñanza técnica.

Los juicios son uniformes en cuanto a que la dicotomía se resolvió a favor del CODICEN. Sin embargo, los estilos y perfiles de dirección de los responsables de los programas (MECAEP, MESyFOD, más tarde MEMFOD) parecen haber derivado en dos tipos de vínculos particulares: de colaboración informal, en algunos casos, y de disputas de espacio, en otros. Ambas alternativas son representadas, respectivamente, por las opiniones que transcribimos a continuación:

> *"Vínculo formal no había, porque formalmente MESYFOD, como Memfod, como MECAEP, como UTU-BID, todos dependían... el jefe estaba claro que era Rama. No obstante en todo el diseño, las instancias de encuentro eran múltiples, y también había parte de buen diálogo. Como Directora de MESyFOD pude establecer y de hecho establecí con Carbonell, como Presidente de Secundaria, y con la Dirección de Formación Docente un muy buen diálogo"*. (Mancebo, entrevista).

> *"Estoy hablando de Directores de los Servicios, los Consejos. Buena parte de la cuota de tiempo que Rama destinaba a la reforma era convencer a esta gente para que hicieran las cosas bien. Porque los partidos políticos siguen designando los Consejos por cuota política. Y ahí está el otro problema central. Los partidos políticos hacen un valor de la profesionalidad pero después terminan poniendo en los Consejos a gente que no es idónea. Y eso es lo que pasó con la reforma (la gente de los Consejos) no era propiamente gente de Rama ni designada por Rama. Eso te lo puedo asegurar. Rama quiso poner gente distinta y la puso en los Programas"*. (Opertti, entrevista).

b) También en Uruguay las autoridades educativas entrantes se encontraron con una estructura burocrática que, a su juicio, era insuficiente para promover un plan ambicioso de transformaciones. Como respuesta, se desarrollaron ciertas destrezas operativas y se procesaron algunas reformas organizativas de cuño gerencialista, que no supusieron una reestructura cabal de la administración educativa. Esta faena, por otra parte, nunca estuvo entre las prioridades de una conducción educativa que procuraba una implementación rápida del cambio, y desdeñó las construcciones institucionales de mediano plazo.

> *"Para mí de los cuatro ejes de la reforma el más débil de todos es el de modernización de la gestión (...) quizás porque Germán era muy sociológico en su lógica, no hubo un real hincarle el diente a esa problemática que pasaba por reorganizar carreras docentes y no docentes, que pasaba por informatización, que pasaba por realmente tener sistemas de información (...) no hubo conceptualización de la debilidad que tiene el estado en su estructura, y por lo tanto la necesidad de fortalecimiento (...) No hubo una política para nada, y no hubo en ese sentido más clásico de los recursos humanos no hubo. Si vos pensás si la ANEP funciona en algo distinto que la ANEP de hace 10 años, bueno sí: en materia de conocimiento tiene más conocimiento, más información que se genera más endógenamente. No es que le tengan que ir a pedir a la CEPAL que le hagan no sé qué. Y las pruebas de evaluación se hacen ahí. No mucho más".* (Mancebo, entrevista).

La integrante del CODICEN entrevistada coincide con el diagnóstico anterior. Luego de reconocer la debilidad del organismo a su llegada, reconoce que las transformaciones de la estructura organizativa fueron parciales.

> *"...no demasiado, yo creo que eso quedó en el debe. Se trató de crear dos o tres gerencias, una gerencia financiera, había algo parecido; una gerencia de programas especiales, la secretaría general ya existía; se trató pero fue en lo que menos se avanzó en ese período, fue en lo de manejarse con un aparato tremendamente ineficiente, con poquísima descentralización, se intento allí de dar pasos importantes en descentralización desde el punto de vista de los recursos, etc. Eran como compartimentos estancos pero no articulados con el resto del sistema (...) yo creo que no dio el tiempo. Se privilegió, fundamentalmente, no sé si en el error o en el acierto, lo pedagógico"* (Tornaría, entrevista).

c) Las peripecias en la implementación de la reforma, y más importante aún, la afectación de su legitimidad que contribuyó a su desguace selectivo una vez culminado el quinquenio de aplicación, se asocian estrechamente con la firme oposición de los gremios docentes, especialmente los de enseñanza media y enseñanza técnica.

Por razones que explicábamos más arriba, la conducción política de la reforma nunca contempló ampliar su base social de apoyo a los sindicatos, en la medida en que ello supusiera transar aspectos centrales de su programa. Mancebo lo explica por las características personales de Germán Rama:

> *"Él es un racionalista formado en Francia, primero yo creo que pesó el racionalismo. Segundo, yo creo que él quizás por falta de visión política en el sentido más amplio del término, no se dio cuenta... pensó que podía conquistar, seducir, porque es un gran seductor, seducir a los gremios y no lo logró. Y, en realidad, al no lograrlo ya los posicionó como enemigos"* (Mancebo, entrevista).

La imposibilidad de un acuerdo con los actores sindicales parece haber sido una asunción a la que llegaron tempranamente los máximos jerarcas de la época. En la visión de Rama, las disputas con los gremios docentes excedía a las líneas específicas de su reforma, por cuanto suponían una lucha por el gobierno efectivo de la enseñanza. Si efectivamente ese era el objeto de la controversia, no existía posibilidad alguna de acuerdo.

> *"En noviembre del '96 algunas personas me dicen que hubo una reunión de los sindicalistas 'combativos' de la educación. El tono de esa reunión fue: 'si no paramos ahora a Germán Rama, no lo paramos más y perdemos el control de la educación"(...) A mi me pusieron contra la pared, y yo lo entregaba todo o lo hacía a pesar de ellos. La opción era muy difícil, pero opté por hacerlo de cualquier manera"* (Rama 2006).

El Director de ANEP no era la única autoridad educativa con esa percepción:

> *"...cuando discutíamos con los sindicatos(...) se estaba discutiendo un tema de poder, no se estaba discutiendo el tema de la reforma, se estaba discutiendo quién manda acá: 'manda CODICEN, manda el Parlamento o mandamos nosotros' (...) porque además los propios chiquilines sin saber exactamente lo que hablaban, lo decían muchas veces. Yo me recorrí todos los liceos, porque me invitaban a que les explicara qué era la reforma, y mu-*

chos me decían ustedes son cinco y nosotros acá somos doscientos, nosotros somos más" (Tornaría, entrevista).

Desde sectores docentes, por su parte, se percibía claramente que el CODICEN no estaba dispuesto a negociar con ellos condiciones sustantivas de la reforma, por cuanto los gobernantes no procuraban una legitimación social sino político - partidaria del proceso. Ante la exclusión, la estrategia de respuesta adoptada fue la confrontación.

"Los diálogos sucesivos, o la ausencia de diálogos, o esas cosas que se acercan a un diálogo y que no se concretan en un diálogo, que son peores que la falta de diálogo, fueron creando una confrontación muy fuerte. El proyecto de Rama tenía un planteo muy claro, que era no al diálogo en determinados aspectos, en tanto que en otros él manejó una idea de consenso. Un consenso que justamente una Federación de Profesores bastante profesionalizada y con intereses no podía tener en cuenta. El consenso que intentó crear la administración Rama era el otro polo de esa paradoja, era con las autoridades. En determinado momento Rama dice: 'yo represento a todos los partidos', porque había vínculos con los distintos partidos. Entonces, la Federación de Profesores fue armando antes que nada un proyecto agresivo hacia la propuesta que venía, en la medida en que no logró coordinarse" (Pedretti, entrevista).

La opinión de Carmen Tornaría –quien fuera visualizada como "mano derecha" de Rama en el CODICEN- disiente parcialmente con la del dirigente sindical recién citado, pero sin embargo reconoce cierta matriz de construcción de políticas que privilegiaba el acuerdo de los partidos políticos, y luego procesaba consultas sociales pero dentro de ciertos límites que no alteraban el rumbo de las reformas:

"Yo creo que lo que se buscó, y eso tuvo que ver con quienes respaldaron la integración del CODICEN, fue acuerdo del punto de vista político (...) buscaron interlocución con las cabezas de los directorios o autoridades de los partidos políticos (...) Quizás los líos taparon las múltiples instancias de diálogos que existieron durante esos últimos cinco años, con los estudiantes, con los gremios, con los profesores, con los padres, con el parlamento (...) creo que fuimos unas cuarenta veces al parlamento, nos reunimos unas sesenta veces con las gremiales durante el período. El tema es que, aparentemente, no hay participación si tú discrepas con, o hay discrepancias entre los que participan. Yo así no entiendo a la participación. El dialogo para mi gusto debe existir, y creo que existió durante ese período de forma

permanente. Lo que no hubo en la mayoría de las cosas, en algunos sí, fue acuerdos, acuerdos consolidados, pero diálogo me parece que no faltó" (Tornaría, entrevista).

Ante la falta de consensos, ciertas medidas puntuales que se adoptaron bajo una fundamentación técnica, se constituyeron simultáneamente en mecanismos de contralor de eventuales respuestas gremiales:

"Establecimos premios a la asistencia (...) pusimos ese estímulo, al sindicato no le gustaba (...) Ahí se desató una hostilidad permanente. Yo no hice ninguna gestión, pero si la persona no asistía se le descontaba, se estableció un sistema de control eficiente, con garantías. Entonces hacer huelgas se volvió más complicado" (Rama 2006).

Desde la agremiación magisterial se reconoce el impacto desmovilizador de ese instrumento:

"el presentismo es un incentivo para aquellos maestros cero falta, por ejemplo, y hay otra franja para los que tienen una, dos, tres, cuatro y hasta 5 faltas. Eso te trae una respuesta muy embromada, porque si tú tenés un paro es una manera de neutralizar la lucha, la herramienta paro, porque tenés un maestro pauperizado, que gana mal, que trabaja en tres lados, que llega a la casa muerto, ¿va a hacer un paro para que le descuenten?" (Capurro, entrevista).

Este "efecto secundario" de las políticas se pretendió extender también a los estudiantes de los nuevos centros de formación docente (CERP):

"Están aferrados al CERP como a una balsa en mitad del mar. Si alguien viene y dice 'vamos a hacer huelga', dicen 'están locos, me dan de comer, me pagan los pasajes, dejame estudiar" (Rama 2006).

Las compensaciones económicas a parte de los docentes por la realización de tareas de especial complejidad también reclutó apoyos puntuales a algunas reformas. Es el caso de la Escuelas de Tiempo Completo (infra, 2.2.5), que si bien fueron recibidas con beneplácito por la dirigencia sindical, también fueron concebidas como una modalidad de incremento salarial.

"Quizás legítimamente hay maestros que no están de acuerdo con la propuesta de tiempo completo. Sin embargo, sí la llevan adelante porque hay

un handicap económico que le permite tener más dinero, más salario, entonces eso es muy tentador cuando los sueldos tienen un promedio de 5000 y 6000 pesos. Entonces acá puede haber dos lecturas, yo soy maestro de tiempo completo porque creo en la propuesta y aparte gano más y la otra lectura es no tengo más remedio que ser maestro de tiempo completo porque lo que me interesa es el salario, esas son visiones personales y también son opciones" (Capurro, entrevista).

Sin embargo, estos mecanismos de regulación de la función docente no dieron paso a una política más agresiva de reformulación del estatuto docente y de sus remuneraciones. De las palabras de uno de los jerarcas de la época se deriva que esas transformaciones no fueron impulsadas por no considerarse políticamente factibles:

"...en el primer período de la reforma hay un fuerte incremento de salarios, asociado a políticas de presentismo. No se avanza en políticas de incentivos creo que por razones también corporativas, lo que hay es un premio a la asistencia, o a que la persona esté calificada por su formación profesional, pero no hay en condiciones de trabajo una apuesta a un programa de incentivos que implicaría una negociación muy fuerte, como en México o en Chile. Eso no fue posible" (Opertti, entrevista).

Hasta aquí, relevamos dos aspectos de la disputa CODICEN – gremios de la enseñanza: el grado de control y apertura social en las decisiones de las reformas, y ciertos mecanismos monetarios disciplinadores aplicados por las autoridades. Cuando se enfocan los aspectos propiamente educativos que también motivaron la oposición gremial al programa de reforma, surge inmediatamente la reestructura por áreas del Ciclo Básico de la enseñanza media, que fuera establecida por el nuevo Plan del año 1996 (ver infra, 2.2.1.). Según los profesores agremiados:

"Básicamente en ese momento había un centro que generó toda la política de los diseños curriculares: la ruptura del criterio de disciplina y la construcción del criterio de área, que era un planteo que estaba fracasando, la reconstrucción de las instituciones escolares de segundo ciclo en ciclo básico y segundo ciclo, la propuesta de extensión horaria, que fueron todas propuestas de extensión horaria en condiciones que no eran visualizadas satisfactorias (...) Y después había una razón profesional, en la que el docente se negaba a asumir responsabilidades que hasta ese momento no estaban en la zona de su proyección, de su profesionalización (...) los docentes no lo sintieron como arbitrario sino como la construcción histórica

de su formación; segundo, no era tan fácil decir se transpone una sociedad docente de una construcción a una construcción nueva y amplia, en la que se integrasen conocimientos que eran complementarios, en un cierto grado. Pero no en el grado de entregarlos todos a una misma persona, y si arriba de eso se pensaba en trasponerlos al estudiante, se lo veía como una agresión sustancial al sistema" (Pedretti, entrevista).

En cambio, y como anticipábamos líneas arriba, otras líneas de políticas recibieron apoyo gremial, como las Escuelas de Tiempo Completo:

"Cuando Rama hace las propuestas de las extensiones horarias yo creo que llenó un vacío, algo que no estaba y que los maestros estaban pidiendo, es decir, que estábamos pidiendo: que nos auxiliaran porque no podíamos con este nuevo niño (...)nuestra formación docente fue para otro tiempo histórico y ese niño nos dio otra realidad distinta, y eso cualquier maestro lo constata en su escuela. Por lo tanto, hoy la propuesta de tiempo completo no hay ningún valiente que diga no sirve. Sirve porque llenó una necesidad y generó un espacio de mayor tiempo de los niños pero con otro tipo de atención (...)Entonces la Federación... de hecho dirigentes nuestros están trabajando en la propuesta de tiempo completo y yo creo que hoy nadie dice... porque se invirtió primero mucho dinero en esos maestros, hubo cursos muy intensivos para que los maestros pudieran atender el doble horario de esta propuesta, llevarla adelante. Esas son de las cosas que hizo Rama que hoy las mantenemos, y nuestro sindicato dice 'más escuelas de tiempo completo para este momento histórico" (Capurro, entrevista).

Como puede apreciarse, el malestar con las medidas – no con el estilo decisorio – fue menor en el gremio de maestros de primaria. Puede hipotetizarse que en la base de ese acuerdo tácito se encuentra una sensibilidad que compartían con las jerarquías educativas sobre las condiciones sociales del aprendizaje:

"... esa pregunta me la hice con un niño que se llama Javier, aquellos niños que uno nunca jamás se olvida, en un tercero de escuela. Estábamos hablando de la suma de los ángulos de un triángulo y claro, qué le importa a Javier la suma de los ángulos de un triángulo cuando no come y tiene una familia destrozada, entonces la reconstrucción viene por otro lado... que yo lo tuviera más tiempo a Javier y a otros niños que vienen de por ahí, que yo lo tuviera más tiempo enseñándole eso... Javier necesitaba otra cosa, Javier necesitaba comer todos los días, andar calzado, necesitaba caricias" (Capurro, entrevista).

Esta misma dirigente reflexiona sobre las distintas respuestas de los diferentes gremios de la enseñanza, que asocia a razones histórico - institucionales:

> *"La historia de la escuela primaria pública en este país tiene 150 años, la secundaria no tanto (...) Entonces la estructuración de la educación primaria pública tiene unas raíces y una matriz impresionante, no sólo en Uruguay sino comparativamente con el resto de América Latina (...) Con la educación media no ocurre lo mismo, ¿y por qué? Porque lo que era obligatorio antes era sólo primaria, y la masificación hasta el ciclo básico trae sus consecuencias"* (Capurro, entrevista).

Cerrando este apartado, es sugestivo conocer, por la propia versión de los actores sindicales, que a las transferencias de modelos y experiencias promovidas entre organismos multilaterales y gobiernos se le contrapuso otra red de análisis y reflexión de naturaleza académica y gremial, que influyó en las concepciones de algunos protagonistas:

> *"Los vínculos son siempre muy importantes, porque abren nuevos horizontes y nuevas perspectivas yo creo que sin Miriam Feldfeber, sin Gentile sin una cantidad de gente tanto de Brasil como de la Argentina yo hay cosas que no las hubiese entendido (...) tuvimos una referencia de igual a igual, evidentemente en esa instancia las conclusiones para nosotros fueron clarísimas, es todo una sola cosa"* (Pedretti, entrevista).

d) Al igual que otros países de la región, los analistas simbólicos cumplieron en Uruguay una importante función en las reformas. La influencia de estos "intelectuales prácticos" se irradió desde múltiples lugares del aparato de gestión educativa, pero encontraron un seno privilegiado en los ya referidos programas especiales diseñados para la transformación de las distintas ramas de la enseñanza. Una de las académicas que ostentó un lugar central en la gestión de la reforma reflexiona sobre la lábil frontera técnico – política de su función, al ser consultada sobre la importancia que tuvieron en ese proceso:

> *"Yo creo que fue importante. Jugamos un rol de asesoría técnica específica bien importante. Yo personalmente como cabeza de MESyFOD tenía en esos años una dificultad para ver el lugar político de MESyFOD. Carlos*[7] *me insistía: tú lugar es político en la reforma, y yo le decía, 'no, mi lugar es técnico'. Y yo realmente estaba absolutamente convencida de que mi lugar*

[7] Se refiere a su esposo, Carlos Luján, también cientista social.

era técnico. Porque lo que yo hacía qué era... preparar, hacer estudios de seguimiento" (Mancebo, entrevista).

Más específicamente, le consultamos sobre la extracción disciplinaria de los técnicos reformadores, y de su relación con el saber pedagógico radicado en los docentes del sistema. Como se verá, si bien reconoce la hegemonía de los paradigmas sociológicos, identifica distintas modalidades de conjugación con la especialización docente a lo largo de la década:

"La formación disciplinaria (...) era una formación disciplinaria amplia en ciencias sociales. La matriz fuerte sociológica, incluso en términos de hipótesis de todo el conjunto del trabajo de investigación la puso Rama (...) Fue una etapa muy fermental donde no hubo reduccionismo sociológico, quizás por el propio contacto con Germán. Él te trasmitía muchísimo. Él, siendo un amante de la escuela vareliana y siendo un hijo de inmigrantes, como soy yo por otra parte, siendo un hijo de inmigrantes con poca educación y demás, todo eso te trasmitía un gran respeto a los educadores uruguayos" (Mancebo, entrevista).

Desde la cúspide del sistema educativo se reivindicaba el carácter no partidista del reclutamiento técnico, lo que para muchos de los convocados supuso un conflicto de lealtades:

"Cuando la gente veía que no había distingos, que había tranquilidad, que era técnico, cada vez acudían más personas. Ahora bien, el sindicato se volvía loco y le prometía el infierno a cada uno de ellos. Pero la gente se quedó, no tuvimos problemas de reclutamiento, y mire que reclutamos un alto número de personas. Estábamos en una institución carente de personal técnico".(Rama 2006).

En cambio, desde la perspectiva sindical más crítica, el reclutamiento de funcionarios calificados a través de "contratos de obra" supuso una disfunción de la administración pública, por cuanto fueron contratados por medio de organismos dependientes del BID y del Banco Mundial (los programas especiales), sin ningún concurso y en base a vínculos personales, con una remuneración muy superior a la del resto de los funcionarios y, lo que era más trascendente aún, "...ocuparon un espacio estratégico en los diseños de las políticas educativas en la medida en que desde sus organismos se construyó el modelo educativo neoliberal" (AFUTU – FENAPES 2005:406).

e) En la reforma uruguaya las instituciones financieras internacionales tuvieron una participación muy relevante, al menos en el financiamiento de las transformaciones.

De los distintos programas con financiamiento externo, destacan el programa MECAEP que entre 1994 y 1999 aportara 45 millones de dólares (Educación Inicial, Escuelas de Tiempo Completo), el proyecto de Fortalecimiento de la Educación Técnica, con 35 millones (1994-99), el proyecto MESyFOD de 58 millones (1996-2001), y el Proyecto "Fortalecimiento del Área Social" (1994-99) que aportó 11 millones. (ANEP 2000: 65-66).

Según indica un informe oficial, estos fondos sustentaron una política de recursos humanos, no en los términos burocráticos tradicionales sino mediante la captación de intelectuales con destrezas específicas:

> *"El funcionamiento en conjunto de estos cuatro programas permite tener un staff de técnicos de buen nivel; asimismo, conforme ANEP avanza en el proceso de reestructura institucional, se ha ido generando y consolidando un cuerpo de calificados asesores que han asumido la coordinación de Gerencias y de otros servicios estratégicos..."* (ANEP 2000:66).

Las autoridades educativas de la época defienden el carácter endógeno de la reforma, que no habría sido alterado por determinantes asociadas a la concesión de los préstamos.

> *"La negociación fue a la vez desafiante, compleja, constructiva, propositiva y respetuosa de las partes. No hubo condicionamiento externos; más bien el desarrollo de una agenda nacional muy sustentada en las tradiciones social demócratas y de claro y fuerte posicionamiento del estado en la educación. No se importaron ni recetas de privatización ni de descentralización. Fue una agenda típicamente de Estado Welfare"* (Opertti, entrevista).

Para los responsables de la educación, las instituciones financieras sólo podían contribuir a la reforma aportando los fondos adicionales de los que el país carecía. En esa visión, no se demandaba ni orientaciones específicas, ni acceso a conocimientos y experiencias externas, por cuanto el rumbo de las políticas ya estaba claramente establecido por los técnicos nacionales, con Rama a la cabeza.

> *"...la única vinculación existente y necesaria con el BID y el Banco Mundial es por los préstamos: prestaban plata, créditos blandos, a un 6% me-*

nos, más conveniente que pedírselo al Banco República, que podíamos haber recurrido a él también, o al Banco de Boston, o a cualquier otro Banco. La única razón de involucramiento con los organismos multinacionales era la blandura del interés con el cual prestaban su dinero. No hubo ningún tipo de imposición desde el punto de vista técnico, no lo aceptábamos y ellos lo sabían de entrada" (Tornaría, entrevista).

Se relatan, inclusive, episodios de confrontación directa entre los principales personeros de la administración y técnicos de los Bancos, cuando esa línea divisoria estuvo a punto de cruzarse:

"Fuimos al choque en las primeras reuniones. Y fuimos muy claros dejando de entrada de manera terminante los que intervenimos (Germán, Williman y yo), que lo que queríamos de ellos era la plata, los recursos. Pero que teníamos y no necesitábamos apoyatura técnica. Lo entendieron, le costó pero lo entendieron. Siempre recuerdo, no fue con el Banco Mundial sino con el BID... un peruano capitaneaba la primera misión y estábamos a punto de cerrar el préstamo, eran como las dos de la mañana, y estábamos en el CODICEN y este peruano empezó con el tema de los vouchers... Ni se había tocado en los días previos, y este peruano lo introduce ahí. Me acuerdo que Germán le dice: 'mire, acá los puntos 4 y 5 en este país lo aprobaríamos solamente bajo un golpe de Estado, esto es absolutamente ilegal en el Uruguay'. (...) Y al tipo le vino como un ataque de locura, 'no, que es un mal entendido, que no nos habíamos entendido bien'. Se sacaron esas tres cosas y de ahí en más no tuvimos ni un sí ni un no con ninguno de los dos" (Tornaría, entrevista).

Algunas miradas críticas del ámbito académico son escépticas sobre esa fortaleza doméstica para orientar el rumbo de las políticas educativas. Aunque no consideran que las orientaciones externas sean determinantes de nuestro proceso de enseñanza, señalan igualmente su influencia:

"Están en los documentos las tendencias que impulsan las teorías internacionales que llevan, que están documentadas en las publicaciones éstas sobre el Banco Mundial. No son ficción, es decir, hay, la sola idea de que se recurra a técnicos del Banco Mundial en oposición a las posiciones educativas del medio, por parte de un país que está adherido a ambas instituciones internacionales, es más que suficiente evidencia de que no son fantasmas sino que son orientaciones erguidas desde el extranjero. Ahora, el problema de su incidencia real, que ello efectivamente se halla concretado

en las instituciones educativas, yo lo dudo mucho, es difícil de verlo. Las instituciones educativas siguen teniendo muchas más dependencia que otros factores, como factores humanos, personal relativamente poco formado o muy poco formado, disperso, que tiene que trabajar 60 horas, que no entiende..." (Faraone, entrevista).

Otros actores cuestionan las derivaciones institucionales del financiamiento externo, que de por sí afectarían la soberanía para formular políticas:

"Son organismos mixtos que expresan convenios, es decir, partes y las dos partes eran una el Estado uruguayo y otra algo que está fuera del Estado uruguayo (...) estamos con dos partes. Está el Banco Interamericano de Desarrollo, está el Banco Mundial, está el Estado uruguayo, es decir el Banco Mundial no se inserta adentro del Estado uruguayo. Es un ámbito mixto, entonces ya de por sí hay un pie fuera del Estado" (Pedretti, entrevista).

2. El *corpus* de la reforma: la persecución de "más" y "mejor" educación en un modelo sin rupturas.

De las recién descritas preferencias, preocupaciones y estilos de las autoridades educativas del período 1995-2000 se deduce la tónica general de la reforma aplicada en Uruguay. Se trató de un conjunto de políticas guiadas por el objetivo central de mejorar la distribución social del conocimiento a través del sistema educativo uruguayo, incluyendo o reteniendo en el mismo a los alumnos de los sectores sociales menos favorecidos. Ello se tradujo en medidas que apuntaban a la ampliación de la cobertura (a través de la extensión de ciclos escolares y del tiempo lectivo) y en la introducción de apoyos pedagógicos y materiales especiales para esos grupos. La calidad educativa, entendida como rendimiento escolar mensurable a través de pruebas estandarizadas, puede leerse en la gramática de la reforma como estrechamente vinculada –cuando no supeditada- a esa idea vertebradora de la equidad de la enseñanza pública.

En esos rubros, entonces, la reforma uruguaya se compadece en términos generales con las transformaciones educativas que recorrieron todo el sub continente. En cambio, se separa nítidamente de esta tendencia hegemónica por su continuidad – y reforzamiento- en aspectos cruciales como la provisión estatal de la enseñanza, la organización centralizada del sistema educativo y la exclusividad del financiamiento público. Aún así, y como se verá en los desarrollos que siguen, también en la esfera de la gestión la "Reforma Rama" comulgó con prácticas de

época como el desarrollo de sistemas de evaluación y la constitución de aparatos institucionales ad hoc para impulsar los programas privilegiados.

Una vez más, articularemos la presentación sobre la base de las orientaciones de políticas "ortodoxas" expuestas en la Sección II, para contrastarlas en detalle con esta experiencia nacional.

2.1. El refinamiento de un proyecto de gestión de cuño tradicional .

2.1.1 Descentralización administrativa y territorial.

De conformidad con la histórica tradición centralista de su sistema educativo, en Uruguay no se registraron medidas significativas de descentralización administrativa y territorial en el período en estudio. No solamente el *locus* de la decisión y el diseño institucional permanecieron incambiados – en el ámbito de la ANEP-, sino que además, algunas de las medidas adoptadas terminaron fortaleciendo la centralidad de su Consejo Directivo Central. Entre ellas pueden citarse la creación de nuevas estructuras gerenciales (especialmente las de Planeamiento y Evaluación de la Gestión Educativa, Proyectos Especiales y Experimentales y Gestión Financiera) y la constitución y desarrollo de programas especiales (MESyFOD y MECAEP, ver infra) paralelos al organigrama tradicional de ANEP, que respondían directamente al CODICEN y no a los Desconcentrados respectivos. Ambas innovaciones aumentaron la concentración de poder en el CODICEN, y se retroalimentaron con el estilo de conducción personalista de su Presidente, Germán Rama.

No obstante, corresponde citar una creación institucional que relajó parcialmente la acumulación de competencias en ANEP. En el Ciclo Básico de Educación Media se instituyeron cuatro *Inspecciones Regionales*, tratando de desconcentrar y acercar la gestión pedagógica al interior del país.[8] Las Inspecciones Regionales se propusieron como instancias de planificación y desarrollo institucional, obrando como entidades asesoras en los procesos de transformación de los centros de enseñanza.

2.1 2 Autogestión docente.

Aún con las limitaciones emergentes del modelo de reforma, se registraron varias iniciativas tendientes a movilizar el potencial innovador radicado en los centros educativos.

[8] En enseñanza primaria, en cambio, ya existían inspecciones departamentales previo a la reforma.

Los dos programas que habilitaron estas instancias fueron los *Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME)* en enseñanza primaria y los Proyectos Educativos Liceales (PREL) en la rama secundaria.

Los PME -implantados en 1995- consistían en planes de desarrollo institucional elaborados por directores y docentes de las escuelas con mayores carencias, con especial énfasis en la calidad y equidad de los aprendizajes, pero en torno a dimensiones seleccionadas por cada grupo proponente. Los propósitos enunciados de este programa son el estímulo de la autonomía de los centros, la constitución de los maestros como gestores y administradores de los cambios, la disposición de fondos propios con fines específicos y el diseño de un nuevo modelo de organización educativa (ANEP 2000: 165-166).

Las experiencias en el nivel secundario son tributarias del antecedente de los PME. En el caso de los *Proyectos Educativos Liceales*, su primera edición (1998) contó con el apoyo de un curso de capacitación, materiales de lectura para la ejecución de proyectos y asesoramiento técnico para la elaboración e implementación proveniente del Programa MESyFOD y del Consejo de Educación Secundaria. Cada liceo elaboró un diagnóstico y luego jerarquizó y emprendió acciones específicas en los planos pedagógicos, organizativos, administrativos y/o comunitarios, durante un plazo de cuatro meses. En la segunda edición (1999) se los encuadra dentro de las Inspecciones Regionales, se los enfoca al problema del fracaso escolar y se los extiende a un año de duración. Para maximizar sus resultados, se les asignó además "tutores", que orientaban la ejecución de los proyectos.

En educación primaria, a 1998 se habían ejecutado 585 Proyectos de Mejoramiento Educativo, con una asignación de 3000 dólares por proyecto. En el caso del PREL, el número de centros merecedores de financiamiento fue mucho menor -unos 70-, con dotaciones que variaban entre los 2200 y los 3000 dólares, según su matrícula estudiantil (ANEP 2000:166 y 238).

Cabe consignar que estas iniciativas no se generalizaron y sólo alcanzaron a un porcentaje relativamente menor de establecimientos. En educación secundaria atendieron especialmente a los denominados centros "reformados", como se denominó a los primeros en incorporarse a la nueva estructura del Ciclo Básico.

2.1.3 Participación local.

Por las características de la reforma impulsada, son muy escasas las líneas de acción orientadas al incentivo de la participación local, ya sea de padres o de miembros de la comunidad en el proceso educativo.

Con esta salvaguarda, puede igualmente mencionarse el *"Programa de Fortalecimiento del Vínculo Escuela – Familia – Comunidad"*, creado en el marco del proyecto MECAEP en el año 1999. Por un lado, este programa tenía una línea de indagación exploratoria sobre la posibilidad de expandir un modelo de servicios que ligara la escuela y el hogar, con el propósito de favorecer los aprendizajes. Por otro, dotó a las escuelas seleccionados de apoyos profesionales (psicólogos y asistentes sociales) para colaborar con docentes, directores y padres en la identificación de problemas y en la elaboración de planes de superación.

Se identifican, por otra parte, estrategias de vinculación escuela – comunidad con una orientación distinta, con líneas que parten desde el sistema educativo y tienen a la comunidad como receptor. Entre ellas, el *Programa de Orientación Vocacional y Ocupacional*, dirigido a apoyar a los directores de escuelas y docentes en el tratamiento de problemáticas sociales diversas que afectan a sus alumnos (situaciones sociales críticas, violencia familiar, alcoholismo y drogadicción, embarazo adolescente, etc.). Básicamente, ha consistido en el suministro de material informativo y en la coordinación con instituciones especializadas del Estado para atender esos desafíos. El *Programa de Educación Integral para Mujeres Adultas*, instrumentado en reuniones, talleres y actividades culturales, se proponía mejorar el capital educativo de los hogares, por las conocidas correlaciones entre nivel educativo de la madre y rendimiento escolar de los hijos. Por último, se desarrollaron varios programas de interés social en conjunto con organizaciones no gubernamentales (ANEP 2000: 318-320).

2.1.4. Sistema nacional de información y evaluación.

Como fue referido más arriba, ante la carencia de una organización propia en la primera mitad de la década del noventa, la ANEP encargó a CEPAL las primeras mediciones sistemáticas de aprendizajes desarrolladas en el país. Las mismas cubrieron desde la enseñanza primaria hasta el segundo ciclo de secundaria (CEPAL 1990, 1992, 1994).

A partir del año 1996 se dio inicio a una serie de evaluaciones estandarizadas, tendientes a instaurar un sistema de evaluación nacional permanente, que según documentos oficiales se proponía el desarrollo de una cultura evaluativa orientada a mejorar los procesos de enseñanza, y no el de una cultura de la penalización, derivada de comparaciones descontextualizadas (ANEP 2000:170). Desde el programa MECAEP se creó la *Unidad de la Medición de Resultados Educativos* (UMRE, 1996), encargada de dicho proceso. Antes de poner en práctica el operativo, la recién creada unidad recabó la opinión de múltiples actores del sistema

educativo para establecer los instrumentos de evaluación, la administración de los tests y el uso de sus resultados (Mancebo y Torello 2000: 40). Para ello se creó el "Grupo de Consulta", integrado por inspectores, directores y maestros de procedencia plural.

En el marco de la UMRE se realizaron varias instancias de evaluación. En el año 1996 tuvo lugar una primera de naturaleza censal, en las áreas de Lenguaje y Matemática y teniendo como destinatarios a los alumnos de sexto grado de primaria. La segunda instancia evaluatoria, esta vez de carácter muestral, fue desarrollada en el año 1998 en las mismas áreas, con el agregado de Ciencias Naturales, y enfocadas a niños del tercer grado. A diferencia de la anterior, en esta oportunidad se operó con un instrumento de evaluación de respuesta abierta, y se realizaron entrevistas a directores y maestros para explorar los factores institucionales vinculados al aprendizaje. Por último, en 1999 se realizó una segunda evaluación de Lenguaje y Matemática en sexto año, esta vez de carácter muestral. El objetivo de esta instancia fue averiguar si el conjunto de estrategias aplicadas produjo cambios en los resultados del aprendizaje, y en qué tipo de escuelas se verificaron los mismos (ANEP 2000:170). En los análisis de los resultados de las evaluaciones efectuados por la UMRE se desataca reiteradamente la asociación entre el contexto sociocultural y el nivel de suficiencia en las pruebas (ANEP 2004:93).

Con respecto a la educación media, entre 1996 y 1999 se practicó un seguimiento del nuevo plan de estudios del primer ciclo de secundaria, comparando los resultados obtenidos en las distintas pruebas (lengua, matemática, ciencias experimentales y ciencias sociales) por los estudiantes de tercer año de los "liceos reformados", por un lado, y los de "liceos no reformados", por otro, con una metodología cuasi - experimental. Esta instancia se realizó con la coordinación del programa MESyFOD. En 1999 esta evaluación tuvo carácter censal.

Para finales de la década en estudio, Mancebo y Torello (2000:40) alertaban en un informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo que Uruguay aún carecía de un sistema nacional de evaluación institucionalizado. En su lugar, se operaba desde "agencias transitorias y cuasi- independientes" sustentadas en préstamos del Banco Mundial (la UMRE del proyecto MECAEP, con foco en primaria) y del BID (a través de los programas MESyFOD y UTU/BID, correspondientes a la enseñanza secundaria y técnica respectivamente).

En el mismo estudio se hace referencia la estrategia de manejo y difusión de los resultados de las evaluaciones. Se manifiesta la preocupación de las autoridades educativas por evitar comparaciones descontextualizadas (con respecto a varia-

bles socioeconómicas) entre los establecimientos públicos y privados, la estricta reserva sobre los resultados obtenidos por centros educativos individualmente considerados, y las distintas fases de difusión de la información recabada: gobierno, autoridades educativas, maestros y directores (entregándoles la información correspondiente a la escuela, no a grupos o alumnos) y, por último, a través de la prensa. Se reflexiona además sobre la adecuada canalización de los resultados de aprendizaje desfavorables, que se tornaron en sustento de las políticas compensatorias y de transformación pedagógica y curricular que se estaban adoptando (Mancebo y Torello 2000:40-41).

Posteriormente, Uruguay se incorporó -en el año 2003- a evaluaciones internacionales de aprendizaje, al participar por primera vez como país invitado en las pruebas del *Programme for International Student Assessment* (Pisa) de la OCDE, aplicadas a estudiantes de 15 años de edad en las áreas de Lenguaje, Matemáticas y Ciencias.

2.1.5 Responsabilización de las escuelas por sus resultados.

La lógica centralista de la reforma inhibió la implementación de mecanismos de esta índole. En la medida en que prácticamente todas las decisiones de gestión son adoptadas por la dirección del sistema –ANEP- no se conciben sistemas de *accountability*, recompensas y sanciones -monetarias o no monetarias- ligados a los resultados educativos de las escuelas y liceos. Naturalmente, rigen las reglas generales que atañen a los directores de escuela y a los docentes en tanto funcionarios públicos, tanto en lo relativo a la carrera funcional como al régimen de sanciones. Pero ni las promociones ni las penalidades se asocian a resultados educativos, sino al cumplimiento de los requisitos formales propios de los cargos (especialmente, la antigüedad para los ascensos).

2.1.6 Incentivos a la competencia entre escuelas y entre docentes.

En el nivel de los establecimientos, debemos remitirnos aquí a las acotadas -por su extensión y por los montos asignados- experiencias concursables descritas más arriba (2.1.2.), tales como los Proyectos de Mejoramiento Educativo y los Proyectos Educativos Liceales.

En cuanto a los docentes individualmente considerados, no existió una política sistemática de remuneración por desempeño o de asignaciones financieras bajo bases competitivas. Puntualmente, se remuneraron de manera especial algunas tareas particularmente complejas (en Escuelas de Tiempo Completo y de Aten-

ción Prioritaria), pero en puridad más que de premios al desempeño se trata de estímulos salariales para atraer docentes capacitados al cumplimiento de dichas funciones. Además, en 1997 el "Programa de Mejoramiento de los Aprendizajes en Escuelas Públicas Urbanas de Contextos Desfavorables", otorgó premios a iniciativas docentes tras un concurso de propuestas (ver 2.2.6.).

Como modalidad de intervención más sutil, es también de mención el trato preferencial en materia salarial, de condiciones de trabajo y de estatus para los docentes que se constituían en sostenedores efectivos de las líneas de innovación de la reforma, sea en los nuevos planes de estudios o en los Centros Regionales de Profesores.

2.2. Hacia la calidad y la equidad educativas por rutas estatales.

2.2.1. Rediseño de la estructura curricular.

El sistema educativo público no universitario consta de cuatro niveles, cuya estructura no fue alterada en la década anterior: la educación inicial (preescolar, para niños de 4 y 5 años), la educación primaria (6 a 11 años), el primer ciclo de enseñanza media ("Ciclo Básico Común", 12 a 14 años) y el segundo ciclo de enseñanza media ("Bachilleratos", 15 a 17 años). Toda la enseñanza secundaria puede cursarse también en las Escuelas Técnicas.

Aunque no se alteró la denominación y duración de los ciclos preexistentes – primaria, ciclo básico de secundaria y bachillerato- sí se produjeron modificaciones estructurales de importancia a su interior.

La más importante de ellas, por su novedad y su repercusión pública, fue introducida por el nuevo *Plan de Estudios del Ciclo Básico de Secundaria de 1996*. Este Plan determinó el abandono de la enseñanza tradicional por asignaturas, sustituida por una nueva currícula estructurada por áreas del conocimiento que las agrupaban: ciencias sociales, ciencias naturales, área instrumental (matemática, idioma español, inglés, informática); y por último área de expresión (educación física, sonora y musical, visual y plástica).[9]

[9] Como innovación curricular que acompañó al nuevo Plan merece destaque la creación en el mismo año de los *Centros de Lenguas Extranjeras*, que formaba en una segunda lengua extranjera (francés, italiano, portugués), durante tres años y con dos sesiones semanales, a los estudiantes que optaran por esta instrucción complementaria. Los Centros eran externos al establecimiento educativo, y se establecieron en base a acuerdos con instituciones privadas especializadas e Intendencias Municipales. Al año 1999 este programa cubría al 7% de los estudiantes del Ciclo Básico de Educación Media.

Entre otras tareas de acondicionamiento físico y de infraestructura, esta innovación requirió la reconversión de los docentes de asignaturas por medio de cursos específicos, y posibilitó la concentración de los profesores involucrados en un único establecimiento liceal, con un régimen laboral de treinta horas semanales. El Plan 96 se introdujo como "Plan Piloto", generalizándose progresivamente. Hacia 1999 casi el 40% de los liceos se regía por el nuevo Plan.

De manera paulatina y casi simultánea se registraron cambios importantes en la enseñanza técnica. En 1996 se acompasa la reforma del Plan 1996 del Ciclo Básico, definiéndose un Plan Piloto que complementa el programa compartido con un área de "Iniciación a la Tecnología". En este Plan se brinda el Ciclo Básico en dos modalidades, en régimen de alternancia: Tecnológica y Agraria. Por primera vez en la experiencia nacional el Ciclo Básico cursado en la rama técnica habilita a los estudiantes que lo culminen a continuar sus estudios de Bachillerato en un Liceo (además, claro está, de permitirle proseguir su formación en la enseñanza técnica).

Precisamente, en 1997 se rediseña el segundo ciclo de la enseñanza técnica en torno a la constitución de los *"Bachilleratos Tecnológicos"*, orientados a complementar la formación de base y a generar competencias tecnológicas específicas para el mercado laboral. Esta modalidad de bachillerato se organiza en varias orientaciones, definidas luego de identificar "nichos" en el mercado laboral, que al año 1999 eran las siguientes: Química Básica e Industrial, Administración y Servicios, Mantenimiento y Procesamiento Informático, Mecatrónica, Termodinámica, Diseño y Tecnología de la Construcción, Tecnología Agraria y Organización y Promoción del Turismo.

Por su parte, si bien en educación primaria no existió una transformación curricular de envergadura similar a las recién descritas, igualmente se promovieron algunas experiencias de cambio curricular. Entre ellas se destacan, desde 1997, las *"Escuelas de Áreas Integradas"*. Se trata de un plan experimental centrado en los sextos años, en los que se organiza la enseñanza por áreas (lengua, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales) en grupos a cargo de dos maestros. De este modo se pretendía articular la currícula del último año de educación primaria con la correspondiente al Plan 96 del Ciclo Básico de Secundaria.

2.2.2. Definición centralizada de la currícula básica.

Respondiendo al diseño institucional fuertemente centralizado y jerárquico de la educación uruguaya, la currícula para todos los establecimientos fue diseñada y aprobada en su casi totalidad por ANEP. En esa tarea tuvieron un rol relevante las nuevas estructuras técnicas ad-hoc constituidas por la reforma (Mecaep,

Memfod, UTU- BID), que albergaron en su seno a un número significativo de especialistas encargados de la tarea, en desmedro del personal de planta de los Consejos Desconcentrados. Es obligatorio citar también a los "Grupos de Apoyo" a la Experiencia Piloto del Plan 1996 para el Ciclo Básico de Educación Secundaria, divididos en ocho áreas disciplinarias, orientados por un coordinador e integrados por cincuenta y seis docentes. Estos Grupos participaron en el diseño curricular de ese ciclo, organizaron talleres y otras actividades de apoyo y colaboraron en el seguimiento de la experiencia piloto en los liceos seleccionados (ANEP 2000:284-285).

2.2.3. Fijación descentralizada de contenidos curriculares complementarios

Como excepción a lo planteado en el numeral anterior, se debe señalar que el citado Plan 96 del Ciclo Básico de Secundaria, además de estructurar la enseñanza por áreas, diseñó un espacio de currículum abierto, de opción temática libre, denominado *"Espacio Adolescente"*, que debía ser implementado por las diferentes direcciones de los liceos según los intereses de docentes y estudiantes. Para mensurar debidamente el peso relativo de esta innovación debe señalarse que se le asignó una extensión de dos horas semanales, de una carga horaria total de treinta y ocho horas (esto es, algo menos del 5%).

2.2.4. Extensión de escolaridad obligatoria, jornadas y calendarios lectivos.

Es obligatoria la concurrencia a clases desde el preescolar de cinco años hasta el ciclo básico común, lo que supone diez años de enseñanza obligatoria y una extensión de un año sobre el régimen de obligatoriedad previo (por la inclusión de un año de preescolar en el mismo).

Conviene detenerse en la *educación inicial* (preescolar) y su expansión, por cuanto la reforma "Rama" hizo de ella una línea central de su política educativa. En 1998, se sanciona una ley que establece la obligatoriedad de la educación inicial para todos los niños de cinco años, fijándose un plazo hasta el año 2002 para alcanzar la meta. Esta línea de acción pretendía embarcar de lleno a la educación pública en la expansión de la educación inicial (de 3 a 5 años), focalizándola en un primer momento en las escuelas y zonas de menores recursos, por cuanto datos del período mostraban que un 47% de los niños de 3 a 5 años pertenecía a hogares ubicados por debajo de la línea de pobreza (Mancebo y Torello 2000).

En el ciclo primario, la extensión horaria se programó de manera parcial y focalizada, como medida compensatoria que formaba parte del régimen de *"Escuelas de Tiempo Completo"* (ver numeral siguiente).

También surgieron en el medio rural las *"Escuelas Integradas"*, tendientes a asegurar la retención del alumno en el sistema educativo una vez terminada la primaria. Así, en algunas escuelas rurales se implementó el dictado de cursos de 7º, 8º y 9º grado en el mismo centro escolar, en un horario diferente a aquel en el que funcionaba la escuela primaria. De esta manera, el equivalente a los tres primeros años del Ciclo Básico era dictado por maestros especialmente capacitados para la tarea, con el apoyo de Educación Secundaria.

Por último, la reorganización curricular del primer tramo de la enseñanza secundaria fue complementada por una significativa extensión de la carga horaria semanal, que pasó de treinta y dos a treinta y ocho horas en el nuevo plan. Con ello se pretendía retener más tiempo al alumno en el centro educativo, y posibilitar el aumento de la asignación horaria de las áreas instrumentales, uno de los principales polos de atención del proceso reformista.

2.2.5. Programas de focalización.

Atendiendo a que a mediados de los noventa el 40% de los niños pertenecían a hogares que se ubicaban en el quintil inferior de la distribución de ingresos, las autoridades educativas de la época decidieron intervenir de manera focalizada sobre la población con mayor déficit sociocultural y económico, buscando compensar las desigualdades de origen de los alumnos.

El instrumento elegido con esa finalidad fue la *Escuela de Tiempo Completo (ETP).* En sus rudimentos, este modelo descansaba en la duplicación de la carga horaria correspondiente a la modalidad tradicional – de cuatro a ocho horas diarias-, de forma de equiparar el rendimiento de los niños atendidos con el de otros, que contaban con superiores apoyos educativos familiares.

La mayor disponibilidad horaria posibilitó el desarrollo de varias peculiaridades en estos centros: una dedicación exclusiva de los maestros a su grupo y al establecimiento, la introducción de propuestas pedagógicas específicas a las necesidades del alumnado, la realización de tareas paralelas como talleres, proyectos productivos o culturales y deportes y recreación; la prestación de servicios sociales (de salud, alimentación e higiene) y la recreación del vínculo entre la escuela y las familias (ANEP 2000:153-154). Varias de estas tareas se retroalimentaron con otros programas específicos que tuvieron asiento en las ETP (Fortalecimiento del Vínculo Escuela – Familia – Comunidad, Adquisición de una Segunda Lengua por Inmersión Parcial, Actividades Recreativas y Expresivas, etc.), además de apoyarse en el suministro de libros de texto y guías didácticas (ANEP 2004:40-41).

Desde su creación, el número de escuelas que funcionan en este régimen fue creciendo hasta alcanzar a sesenta y cuatro al final de la década, cubriendo aproximadamente al 4% de la matrícula total (Mancebo y Torello 2000:18). En los años posteriores se ha continuado expandiendo, acercándose al 7% del total del alumnado de primaria. Los costos relativamente altos de este modelo han obstaculizado cumplir la meta de cobertura del 20% que las autoridades fijaran inicialmente.

También en el ámbito de la educación primaria se puso en marcha el programa *"Todos los niños pueden aprender"*, restringido a las escuelas urbanas con más de un 30% de alumnos repetidores en el primer año. Comprendía acciones sociales, actividades de coordinación con el ciclo preescolar, capacitación de docentes y estrategias innovadoras de utilización de los textos de estudio.

Los programas pro-equidad en la enseñanza primaria fueron acompañados del Programa de Alimentación Escolar, cuya ejecución fue tercerizada a empresas privadas en 1998. Este cometido se financia con un tributo específico a las propiedades inmobiliarias, denominado "Impuesto de Primaria".

En cuanto al nivel inicial, si bien la extensión de la cobertura preescolar fue una política de carácter universal por su concepción, la modalidad de su instrumentación y su progresividad se orientaron por patrones compensatorios. Por ello, más del 70% de las construcciones se concentró inicialmente en escuelas que detentaban una tasa de repetición en primer año superior al 20%. Entre 1995 y 2002 el número promedio de grupos de educación inicial pasó de 1,25 a 2,47 en escuelas urbanas comunes; de 1,13 a 2,76 grupos en escuelas de contexto crítico o requerimiento prioritario; y de 1,06 a 1,93 en las escuelas de tiempo completo (ANEP 2004). A pesar de ello, al año 2002 el 40% de los niños de cuatro años, pertenecientes a los hogares más pobres, aún no asistía al ciclo preescolar.

Por último, también puede considerarse una política de naturaleza focalizada la concesión de becas totales (alojamiento, transporte, alimentación) y parciales para los estudiantes de los Centros Regionales de Profesores que por su situación socioeconómica las requirieran.

2.2.6. Programas de innovación pedagógica.

Desde los distintos programas de ANEP se promocionó una nueva lógica de gestión de los centros educativos, cimentada sobre el modelo de *"Proyecto de Centro"* que buscaba fortalecer y modernizar la gestión institucional. Si bien no se trataban estrictamente de dispositivos de naturaleza pedagógica, se en-

tendía que una mejor gerencia de los centros educativos impactaría positivamente en la calidad de los aprendizajes. Para fortalecer esta línea de acción en Primaria se implemento el "Proyecto de Mejoramiento Educativo" de 1995, y en Secundaria a través de los "Proyectos Educativos Liceales" a partir de 1998 (ver supra, 2.1.2).

Con componentes didácticos más visibles, en 1997 se aplicó al ciclo primario el *"Programa de Mejoramiento de los Aprendizajes en Escuelas Públicas Urbanas de Contextos Desfavorables"*, con el objetivo de brindar un espacio de reflexión e intercambio docente sobre el vínculo entre las condiciones de pobreza y los rendimientos escolares, especialmente en Lenguaje y Matemática. El programa comprendía trabajo de los docentes al interior de la escuela, reuniones en jornadas departamentales, aporte de materiales sobre la temática y recopilación y sistematización de experiencias e iniciativas. La innovación pedagógica se plasmaba en un proyecto de mejoramiento de los aprendizajes, propuesto por docentes de cada una de las escuelas. En su versión del año 1997, los cincuenta mejores proyectos fueron premiados con U$S 1.000. Al reiterarse en 1999, se remuneró a todos los maestros que participaron en doce jornadas de trabajo con aproximadamente US$ 860 (ANEP – CODICEN 2000: 176-177).

Asociado a la transformación curricular de la educación media y a la ya referida enseñanza por áreas de conocimientos (2.2.1.) –en sí misma ligada a la innovación pedagógica- se implementaron "horas de coordinación docente" (cinco por semana), tendientes a fortalecer el intercambio, el involucramiento y la permanencia del docente en el centro educativo.

2.2.7. Modificación de la formación y el estatus docente.

a) Formación Docente.

La transformación de la formación docente –especialmente de la enseñanza media- fue un centro neurálgico y polémico de la reforma de los noventa. No obstante, Uruguay no alteró su tradicional formación normalista y de monopolio estatal,[10] ni tampoco produjo modificaciones importantes en la estructura y los planes de estudio de los centros de formación estatal preexistentes.

En cambio, entre 1997 y 1999 se crearon figuras institucionales paralelas a los tradicionales Institutos de Formación Docente (IFD) del interior del país, y al

[10] Con excepción de los docentes de educación preescolar.

Instituto de Profesores Artigas (IPA) situado en la capital de la república. Ubicadas fuera de Montevideo, en cuatro ciudades de distintas regiones del país,[11] se las denominó *"Centros Regionales de Formación de Profesores" (CERP).* Su creación respondió a una doble motivación: instaurar un sistema "espejo" de los tradicionales, más adaptable a las necesidades de los planes reformados; y reclutar y formar docentes en el interior del país, donde se registran las mayores carencias en términos de profesores titulados (de los docentes en servicio, sólo uno de cada cinco tiene el título de profesor).

Allí se capacitan una parte de los futuros profesores en una modalidad distinta a la impartida hasta entonces, creando así un sistema bicéfalo de formación docente. La formación de los CERP tiene dos componentes: el educativo, ligado a las Ciencias de la Educación, íntimamente vinculado al ejercicio de la función docente; y el científico, consistente en conocimientos del área o disciplina que ha de transmitir. Se brindan cuatro especialidades: Ciencias de la Naturaleza, Ciencias Sociales, Lengua y Literatura y Matemáticas. Las dos últimas se corresponden con otras tantas "menciones" homónimas, en tanto la especialidad "Ciencias de la Naturaleza" se subdivide en las menciones en Ciencias Biológicas y en Ciencias Físico – Químicas, y la especialidad en Ciencias Sociales comprende las menciones en Historia y en Geografía y Sociología. La organización del plan de estudios en torno a estas especialidades apunta a generar docentes cuyo perfil se ajusta a la currícula por áreas determinada por el Plan 96 para el Ciclo Básico de Secundaria. Además de los distintos trayectos propios de cada especialidad, la estructura curricular común se articula en tres grandes áreas: Instrumental (inglés e informática), Ciencias de la Educación y Didáctica y Práctica Docente. En la formación se le otorga particular relevancia a la investigación educativa (ANEP 2000:272).

También es peculiar el régimen de estudio de los CERPs, que contempla una formación intensiva de tres años de duración, con una jornada de estudio diaria cercana a las ocho horas. El régimen de dedicación total comprende tanto a estudiantes como a profesores.

En 1999, la tercera parte de los estudiantes que se matricularon en cursos de profesorado de secundaria en el interior del país lo hicieron en los Centros Regionales.

Asimismo, a lo largo de todo el quinquenio de la administración Rama se instrumentó una batería importante de cursos de capacitación docente para pro-

[11] Rivera, Salto, Maldonado y Atlántida.

fesores en servicio. Para su gestión, en 1996 se instaló en Montevideo el Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente. Los cursos brindados respondieron a distintas finalidades y atendieron a públicos específicos: por un lado, actualización y perfeccionamiento para quienes asumían nuevas funciones por obra de las transformaciones en los planes de estudio (docentes que se incorporaban al dictado de cursos en el Plan 96, "formación de formadores" para los CERP); por otro, fomento de las capacidades de "aprender a aprender" en docentes formados en Institutos del interior del país, a quienes se consideraba como el grupo con mayores carencias para el cumplimiento de sus tareas (ANEP 2000: 283-298).

b) Estatus Docente.

El marco legal en el que desarrollan sus actividades los docentes uruguayos de la enseñanza pública no tuvo modificaciones relevantes en la década pasada. Se trata de "empleos protegidos", con estabilidad en el cargo y derecho a carrera funcional –centrada en la antigüedad-, que incluye el acceso a los cargos directivos.

Más allá de las normas, los sindicatos docentes cuestionan la falta de concursos y el manejo clientelístico de las promociones como criterios históricos de las diferentes gestiones educativas. No obstante, en 1998 se realizó un concurso para egresados del IPA (AFUTU – FENAPES 2005 450-451) y desde tiendas oficialistas se reinvindica la aplicación de una multiplicidad de instancias de esta naturaleza en el quinquenio 1995-2000 (ANEP 2000).[12]

Las remuneraciones salariales promedio de los docentes uruguayos son las más bajas de la región (unos 6.000 dólares anuales), y han sufrido un progresivo deterioro desde la década de 1960. Así, los salarios en 1995 estaban un 10% por debajo que en 1986, y en 1999 apenas se pudo recuperar el nivel de éste último año (Núñez 2004:343). Como ya se dijo, se conformó paralelamente un sistema acotado de incentivos y contraprestaciones para algunas tareas en las Escuelas de Tiempo Completo, Escuelas de Requerimiento Prioritarios y centros educativos con proyectos de mejoramiento, con una significación reducida en la masa salarial. Se incorporó, asimismo, un pago adicional por asistencia regular a las escuelas ("presentismo").

[12] Concurso para la Dirección del IPA, para otorgar la efectividad a profesores de los Institutos de Formación Docente, para las Escuelas de Prácticas Docente de Primaria, etc.

2.2.8. Mejora de Infraestructura y Suministro de Materiales Didácticos.

Una constante del ciclo de reforma del período 1995-2000 fue el acondicionamiento de los centros educativos y la dotación de materiales didácticos. En estos rubros fue fundamental la canalización de fondos extranjeros, a través de los préstamos del BID para la enseñanza media y del Banco Mundial para la enseñanza primaria, con sus correspondientes correlatos institucionales para la ejecución (MESyFOD, MECAEP).

En la enseñanza media, la introducción del Plan 96 con su extensión horaria y el crecimiento de la matrícula del Ciclo Básico obligó a reducir el número de turnos en que funcionaban los liceos de tres a dos. Esta circunstancia condujo a la construcción de nuevos espacios físicos y a la reasignación de los existentes, con el objetivo de maximizar su utilización y acercar los establecimientos a los barrios de residencia de los estudiantes. Se procuró, además, especializar algunos establecimientos liceales en el dictado del Bachillerato, o en su defecto, separar los turnos de asistencia de estudiantes de este ciclo y del Ciclo Básico.

En cuanto al suministro de materiales didácticos, se destaca la entrega a los estudiantes de textos para algunas asignaturas de primer y segundo grado, y a los docentes de los liceos comprendidos en el Plan 96 de guías de apoyo curricular. En la apoyatura con insumos didácticos se dio prioridad a los liceos "reformados", procurando garantizar la disposición de los medios materiales necesarios para el éxito de las transformaciones impulsadas (por ejemplo, fotocopiadoras, proyectores, televisores, videograbadoras, material de laboratorio, etc.).

Por su parte, en enseñanza primaria se planteó como objetivo la entrega de libros de texto a todos los niños, meta que fue cumplida progresivamente desde el primero hasta el sexto grado.

2.3. El financiamiento de las reformas: asignaciones presupuestales y endeudamiento externo.

2.3.1. Incremento y redistribución del gasto público educativo hacia la educación básica.

En la medida que el presupuesto nacional es quinquenal, la instancia fundamental de incremento de recursos fue el proyecto de presupuesto cuyo período coincidió con el de la ejecución de la reforma (1996-2000). En esa instancia, el Parlamento aprobó un crecimiento del 20% de los montos concedidos a ANEP, con

relación al quinquenio anterior (ANEP 2000:60). Con ese moderado incremento presupuestal, más los fondos obtenidos por préstamos de instituciones multilaterales, se solventaron los distintos programas y reformas del período. Al final de la década, el gasto educativo total había crecido en un punto porcentual del PBI con respecto al año 1995, y en apenas siete décimas en relación al comienzo de la década.

Sin embargo, el presupuesto para educación inicial, básica y media también se benefició de una reducción relativa de los fondos otorgados a la Universidad de la República. Así, el gasto universitario que representaba un 28% del gasto educativo total al comienzo de la "Reforma Rama" descendió a un 20% tan sólo cuatro años más tarde (cuadro 1).

Es oportuno reiterar aquí la magnitud del financiamiento externo, proveniente de instituciones financieras internacionales, que sumado a las contrapartidas nacionales ascendió a unos 149 millones de dólares en el quinquenio en el que se ejecutó la reforma (ANEP 2000:65-66).

Cuadro 1
Evolución del presupuesto educativo

Año	% Gasto Público Total en Educación s/ PBI (1)	% Universidades s/ Gasto Público Total en en Educación
1990	2.5	24
1991	2.4	27
1992	2.3	27
1993	2.6	21
1994	2.3	27
1995	2.2	28
1996	2.7	23
1997	2.7	22
1998	2.9	21
1999	3.2	20

(1) Se considera como gasto educativo al presupuesto comprometido de la Udelar y de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de de la Contaduría General de la Nación, Instituto Nacional de Estadística, Banco Central y Dirección General de Planeamiento Universitario.

2.3.2. Financiamiento mixto.

El sistema educativo público uruguayo se financia íntegramente con fondos públicos, sin recabar recursos extras de las familias.

Conviene reiterar, como particularidad nacional, la existencia de un tributo específico para solventar la alimentación escolar, que grava a los propietarios de inmuebles.

El gasto en educación de las familias, por tanto, se limita al pago de aranceles para aquellas que optan por educar a sus hijos en colegios privados (escuelas y liceos). A 1998, se ha estimado que ello ha representado una suma total equivalente al 0.7 del PBI (Grau 2001:35).

2.3.3. Subsidio a la demanda.

Históricamente, la educación privada uruguaya no recibió ninguna partida del erario público para financiar sus actividades, legado que se mantuvo en la década pasada. La única contribución estatal es la exoneración de impuestos nacionales y municipales a sus actividades.

2.3.4. Movilización de recursos del sector privado.

Desde el gobierno no ha existido una política sistemática para captar recursos del sector privado de la economía. Puntualmente, existe un mecanismo de exoneración impositiva para las donaciones de empresas a entidades de enseñanza, de manera de incentivar estas prácticas. Las limitadas colaboraciones empresariales por lo general se limitan a la conservación de edificios escolares, o a la donación de material de estudio.

3. La reforma educativa uruguaya: una visión de conjunto.

Las transformaciones del sistema educativo uruguayo de los años noventa constituyen una experiencia de reforma pre-configurada, avalada “en paquete” por el gobierno de turno al designar al frente de la administración educativa al intelectual que había dedicado los años previos al diagnóstico y la elaboración de propuestas de cambio desde un ámbito para-institucional. En virtud de estos antecedentes, al comenzar su gestión las políticas educativas ingresan en una “vía rápida” de decisiones e implementación, prescindiendo de los habituales

espacios para configurar la agenda y elegir entre alternativas e instrumentos disponibles.

Un operativo tan incisivo requirió, para sustentarse políticamente, de varios actores a los que puede ubicarse en distintos puntos según su proximidad y compromiso con la reforma. En un primer círculo, el apoyo irrestricto del entonces Presidente de la República, que delegó radicalmente todas las decisiones sectoriales en quien designara como máxima autoridad educativa, aún más allá de lo que requería el estatus autonómico de la Administración de la enseñanza en Uruguay. En un segundo círculo, el respaldo –con matices- de una sólida coalición de gobierno conformada junto al sector mayoritario del Partido Nacional. Los siguientes círculos, exteriores, son de más difícil visualización pero también trascendentes, e incluyen a algunos dirigentes y sectores de la oposición de izquierda y a parte del sindicalismo docente (especialmente maestros de primaria) que ejercieron una crítica selectiva de ciertos proyectos de la reforma, sin constituirse en oposición declarada al conjunto de la misma.[1] Situados claramente en la oposición, otros gremios docentes de mayor presencia pública (correspondientes a enseñanza secundaria y educación técnica), parte de la izquierda política con vínculos ideológicos y personales con los anteriores, asociaciones estudiantiles y sectores académicos, fueron capaces de manifestar la insatisfacción de grupos sociales relevantes en la arena educativa con el proceso, pero no de impedir su implementación. A diferencia de otros países, no fueron importantes en ninguno de los dos campos (en el respaldo y orientación de la reforma, ni en su cuestionamiento) actores tales como los organismos financieros internacionales –más allá de su función básica y específica-, ni el sector privado de la educación. Con el paso del tiempo, esta ecuación de poder que actuó como respaldo de una gestión fuertemente personalizada demostró ser suficiente para plasmar ciertas transformaciones en el corto plazo, pero no para sustentar su legitimidad más allá del período de gobierno.

En su génesis y racionalidad, la reforma así configurada fue tan hija de su tiempo como de la historia. La marcada tendencia a la continuidad en los principios constitutivos y las tradiciones organizativas del sistema de enseñanza nacional, aún cuando en la región soplaban tiempos de cambio, puede explicarse tanto por el ya referido signo ideológico neoconservador del gobierno de turno, como por las

[13] Este dato es relevante si se lo compara con otros intentos de reformas sectoriales impulsadas por los gobiernos de centroderecha, cancelados o postergados cuando existió una oposición decidida y unificada de la izquierda (enajenación de empresas públicas, privatización de la seguridad social, etc.).

propias características personales y etapas vitales del principal apoyo político de la reforma –el presidente Sanguinetti- y de su gestor y ejecutor, Germán Rama. Ambos criados y formados en el Uruguay batllista, en el que la inclusión y movilidad social asociadas a la educación pública eran ejes centrales del modelo político y social, y ya en las postrimerías de su actuación pública más relevante, era altamente improbable que procuraran experimentar rupturas con esas hechuras cuasi-fundacionales. En definitiva, si bien hemos argumentado sobre la incidencia de los considerables frenos y contrapesos característicos del sistema político uruguayo, la relativa heterodoxia de las transformaciones educativas no dependió de lo que el gobierno *pudo* hacer –en razón de limitaciones políticas-, sino de lo que efectivamente *quiso* hacer. Por ello, reestructuras mayores como la descentralización de competencias y funciones, la subvención de la enseñanza privada o la creación de cuasi-mercados dentro del sistema público nunca estuvieron en el repertorio. La figura tradicional del "Estado Docente", al tiempo responsable y proveedor directo de los servicios de enseñanza, no sólo no fue interpelada, sino que incluso fue expandida.

Esos mismos tiempos vitales de Sanguinetti y, especialmente, de Rama, contribuyen también a explicar el acelerado ritmo de implantación de las transformaciones. La reforma uruguaya fue en este sentido una reforma "apurada", con un horizonte temporal que no excedía el período de gobierno. En términos prácticos, se contaba con unos cuatro años en los que necesariamente tenían que formalizarse y ejecutarse las distintas líneas de políticas. Esta impronta tuvo al menos tres consecuencias significativas. Primero, acotó drásticamente el espacio disponible para la negociación y el intercambio con otros participantes de la vida educativa, que en sus avatares podrían llevar al retraso -y eventualmente al fracaso- del proyecto. Segundo, desvió el foco de la acción de las construcciones institucionales que podían resultar de rédito a mediano y largo plazo, tales como la constitución de sistemas más formalizados de información y evaluación, la reestructuración del sistema de formación y el estatus docente, y el rediseño organizativo y la calificación del personal administrativo y técnico de la administración de la enseñanza. Tercero, inhibió el diseño de etapas evolutivas de la reforma, asociadas a mecanismos de ensayo y error y evaluación sistemática e independiente de las medidas introducidas. En consecuencia, las transformaciones no construyeron bases anchas de legitimación y apoyo, repararon más en la coyuntura que en el legado institucional y se aplicaron con una estrategia de shock (todos los cambios al mismo tiempo, con escasas posibilidades de ajuste y corrección sobre la marcha).

Pero si bien las políticas de la época estuvieron matrizadas por la herencia histórica, igualmente manifiestan una comunidad de época con ciertas corrientes de

transformación que no resultaban antitéticas con respecto a aquélla. Así, Uruguay ingresó a las experiencias de políticas compensatorias, instituyó un primer sistema de información y evaluación, apostó a modernos armados gerencialistas para la gestión de programas especiales y redistribuyó el gasto educativo en beneficio de las ramas básicas en detrimento de la universitaria, entre otras concesiones a sus propios tiempos. Paradójicamente, varios de estos expedientes fueron empleados con una orientación exactamente opuesta a la dominante: reforzar la administración centralizada y jerárquica del sistema educativo.

Esta combinación de viejos y nuevos recursos fueron puestos al servicio de un proyecto que esgrimía a la promoción de la calidad y de la equidad educativa como sus principales objetivos sustantivos. Más allá de la natural interrelación de ambos términos, es necesario sopesar su efectiva imbricación en la experiencia uruguaya reciente. Tanto del análisis del discurso del artífice de la reforma –explicitado páginas atrás-, como de una correcta inteligencia del peso relativo de las medidas que apuntaban a uno u otro objetivo, se desprende una preocupación dominante por la función social del sistema educativo. De allí el énfasis en la extensión de la cobertura en los ciclos de mayor impacto para la población más vulnerable (especialmente el preescolar); los planes de alimentación escolar; la reestructura del Ciclo Básico de Secundaria hacia un formato curricular y reglamentario más continentador y menos selectivo para los nuevos sectores sociales incorporados, aún en aras de un cierto relajamiento de las exigencias académicas; la energía y recursos apostados en los programas focalizados, especialmente en las Escuelas de Tiempo Completo ubicadas en los contextos sociales más desfavorecidos; el acento del ciclo medio en los saberes instrumentales más directamente ligados al mercado de trabajo; la constitución de un sistema regional de formación de profesores estrechamente asociado a becas y apoyos sociales, entre otros ejemplos que podrían también citarse.

Además de la direccionalidad de estos lineamientos de políticas importan también su foco de aplicación y la secuencia de implementación, como variables demostrativas de la predominante orientación hacia la equidad educativa. Puede así advertirse que transformaciones que en principio podrían justificarse en una modalidad universalista, se focalizaron en cambio exclusivamente en los sectores más desfavorecidos; un buen ejemplo de ello en la extensión del tiempo escolar en la enseñanza primaria, que se restringió a las Escuelas de Tiempo Completo que atendían a un porcentaje minoritario de los estudiantes. Y en los casos en que las políticas se dirigían al universo estudiantil, frecuentemente la puesta en práctica de los programas se efectuaba “de abajo a arriba”, comenzando por los establecimientos escolares en contextos de pobreza y llegando de

manera paulatina –y por lo general bastante rezagada- al resto. En cambio, otras medidas de directa vinculación con la calidad educativa, como el mejoramiento de la formación docente y de sus condiciones laborales, la introducción de nuevos programas y metodologías de enseñanza o el fomento de la innovación en las escuelas, ocuparon un lugar secundario en la agenda. Así, legítimas preocupaciones de los gobernantes del sector ligadas al rol de la educación como prestación social ponen en tela de juicio la finalidad eminentemente cultural de la actividad de enseñanza.

El experimento uruguayo de la década pasada es, en consecuencia, un intento de verter vino nuevo en odres viejos. Por ello, puso a prueba las posibilidades de un "Estado Docente" relativamente *aggiornado* para continuar cumpliendo de manera satisfactoria sus funciones tradicionales, en medio de un contexto social problemático y ante demandas de formación más complejas y exigentes. Ante esta tensión las autoridades educativas terminaron inclinándose por invertir la mayor parte de sus recursos a las dimensiones más directamente sociales del fenómeno educativo, procurando ampliar las bases humanas atendidas por el sistema y atenuar las brechas más extremas en términos de trayectorias y logros educativos y niveles de aprendizaje de los estudiantes. Como se podrá apreciar en el Capítulo III de la Sección V de este trabajo, aún en estas misiones privilegiadas los resultados obtenidos fueron modestos. En ciertas interpretaciones, esto evidenciará que la matriz del modelo estadocéntrico está perimida, y que no puede ser salvada por ajustes parciales de nueva generación. En otras lecturas –a las que nos adscribimos- el caso uruguayo dará cuenta de las limitaciones de cualquier intento iluminista de transformación de la enseñanza en el seno de modelos económicos y sociales que excluyen a porciones significativas de la población de las precondiciones necesarias para adquirir una educación adecuada. Pero incluso con esta severa constricción, a los moderados avances conquistados en el segundo lustro de la década del noventa en Uruguay debe adicionársele que, por omisión, las políticas promovidas no afectaron sustantivamente las capacidades básicas del Estado para intentar reformas educativas más ambiciosas en etapas históricas posteriores. En términos de gobernancia del sistema, esta es una ventaja comparativa apreciable con respecto al estado de situación de los otros países del Cono Sur.

Sección V

ANÁLISIS COMPARADO: PROCESOS, REPERTORIOS Y LEGADOS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS DEL CONO SUR

CAPÍTULO I
LA GESTACIÓN POLÍTICA DE LAS REFORMAS

1. Las políticas educativas en el marco de la reforma del Estado y de la gestión pública.

1.1. El seno político de las reformas educativas: reestructuración neoliberal y mediaciones político - institucionales en Argentina, Chile y Uruguay.

De un análisis transversal de los procesos políticos de las reformas educativas de la década pasada en los tres países emana una primera nota distintiva: en todos los casos, se ambientaron en un escenario de transformaciones de envergadura del aparato de gobierno y de la gestión pública, caracterizado por el rediseño –a la baja- de los cometidos estatales, y la introducción de modalidades privatistas de administración. Este telón de fondo común no oculta, sin embargo, diferencias apreciables en la tónica política de los tres países: mientras que en Argentina se asistía al desguace del Estado y a un avance decidido de las lógicas mercantilistas en la organización de la sociedad, en Chile las autoridades transitaban hacia una reinstitucionalización democrática plena con la cautela de no afectar los vectores fundamentales del orden social y económico heredado, y en Uruguay un gobierno neoconservador tramitaba transformaciones temperadas por los frenos de la oposición política y las mediaciones institucionales. En un eje imaginario con el Estado y el Mercado como extremos de organización y coordinación de la vida social, Argentina se desplazaba vertiginosamente en dirección a éste último, Chile procuraba restañar con una intervención estatal selectiva las heridas más graves sin desplazarse del perímetro privatista, y Uruguay se movía gradualmente y con engorro en la misma dirección.

Otros factores que deben considerarse al comparar las rutinas políticas son los del marco institucional y la dinámica de competencia político - partidaria, que también presentaron ribetes plurales en el Cono Sur. En Argentina, el gobierno menemista concentró una gran cuota de poder en detrimento del Congreso y del Poder Judicial, que fueron disciplinados con recursos diversos, y por tanto pudo prescindir de las mediaciones político – partidarias para avanzar en su programa

reformista. Sin duda, ello contribuyó a la radicalidad y al ritmo acelerado de la reestructura impuesta. En Chile, en cambio, la ortopedia institucional legada por la dictadura militar (mayorías especiales para la aprobación de ciertas leyes, senadores vitalicios, etc.) demandaba hechuras consensuales entre el gobierno de la Concertación y la oposición de derecha, que estaban además prohijadas por el acercamiento relativo en las posturas ideológicas de uno y otra, por el fundado temor al retorno del autoritarismo de parte de la dirigencia de izquierda, y por la prosperidad económica asociada al modelo. Por consiguiente, esta lógica política centrípeta patrocinó variantes sobre el mismo modelo, sustentadas en acuerdos "técnicos" entre gobierno y oposición. En Uruguay, por último, la clara línea divisoria entre los gobiernos de centro – derecha y la fuerte oposición política y gremial de izquierda, y el respeto de ambos a las reglas de juego institucionales (no sólo las parlamentarias, sino también los mecanismos de democracia directa que permitieron la derogación de leyes), confluyeron en una dinámica de empujes y frenos a las tendencias privatistas, que en varias áreas se saldaron con virtuales empates.

1.2. Las reformas educativas como políticas sectoriales: articulación y elencos gobernantes.

En ese marco común de desplazamientos hacia un modelo de organización político – social mercantilizado, pero con las diferencias apuntadas en la radicalidad, mediaciones y velocidad de los cambios, se incrustaron las reformas educativas en los tres países que analizamos.

Sin embargo, constituiría una simplificación burda colegir directamente las orientaciones de las reformas educativas de las notas más generales de transformación del Estado. En tanto políticas sectoriales, las de educación están tamizadas por un conjunto de otras variables políticas que contribuyen a explicar su orientación, entre las cuales se destacan su conexión con el proyecto más general de reforma del Estado, y el perfil del elenco gobernante y técnico a cargo del sector.

En la experiencia Argentina, las transformaciones en la organización de la enseñanza no evidenciaron una ligazón estrecha con los objetivos procurados por la reconfiguración estatal. Luego del temprano movimiento de transferencia de establecimientos educativos a las provincias, que descargaba al ejecutivo nacional de la carga financiera más pesada, la educación no constituía un componente clave del programa de gobierno. Los ímpetus de la época se concentraban, en cambio, en el equilibrio de las cuentas fiscales, la venta de activos públicos y más tarde, en algunas reformas de segunda generación (v. gr. seguridad social). Esta

marginalidad de las políticas educativas posibilitó la instalación en el Ministerio de Educación de un equipo de gobierno con agenda e intereses propios y ciertos niveles de autonomía, si bien limitado por su común pertenencia partidaria al oficialismo y por la intervención decisiva del Ministerio de Economía en cuestiones puntuales pero de gran trascendencia (v. gr. remuneraciones docentes). A su vez, las autoridades educativas reclutaron un elenco técnico no imbuido por las concepciones más economicistas radicadas en los espacios privilegiados del aparato estatal, y parcialmente ajenos al partido de gobierno.

En Chile, en cambio, las políticas educativas están fuertemente articuladas con el proyecto general de una economía de libre mercado, abierta al mundo y con demandas de competitividad. En esta perspectiva, la función de la educación es fundamental para la viabilidad y desarrollo de ese esquema, por cuanto debería asegurar un capital humano dotado de las competencias y destrezas básicas para satisfacer las demandas de las empresas –en la base de la pirámide educativa-, y a su vez proveerlas de recursos humanos calificados para competir en la sociedad del conocimiento –en su vértice superior-. De allí la evidente sincronía entre las orientaciones de los sucesivos Ministros de Educación y las políticas "macro", y la jerarquía política de varios de los dirigentes que ocuparon ese cargo en los noventa (entre ellos Ricardo Lagos, luego Presidente de la República). Y sin perjuicio de su especialización, los elencos técnicos que se desempeñaron en el área, asimismo, comulgaban con las formaciones y perspectivas de los que tramitaban las políticas económicas.

Por último, el signo neo-conservador –más que neoliberal- del gobierno uruguayo del Presidente Sanguinetti no auspiciaba transformaciones mercantilistas radicales en un área de fuerte arraigo histórico e institucional como la educativa. A ello debe añadirse que un intento de tales características habría enfrentado una férrea resistencia de la oposición política y sindical, que en un sistema político de las características del uruguayo cuestionaría su efectiva implementación. Estos límites subjetivos y objetivos al porte de las transformaciones hizo posible la virtual delegación de la conducción educativa en un tecno – político del perfil de Germán Rama, ajeno a la estructura partidaria y sin ambiciones políticas de futuro, que constituyó su propia agenda y equipo de trabajo con completa autonomía.

En consecuencia, estos distintos niveles de correspondencia y de jerarquía de la cuestión educativa en las prioridades gubernamentales de cada uno de los países contribuyen a explicar las altas cotas de ortodoxia del modelo chileno, ciertas contradicciones del derrotero reformista argentino y las particularidades de la experiencia uruguaya, como argumentaremos más adelante.

A modo de síntesis de lo consignado en éste apartado y en el anterior, el cuadro siguiente resume los distintos valores de las variables políticas analizadas en los tres países.

Cuadro 1. Caracterización de las reformas educativas en el marco de las reestructuras estatales.

Variables políticas	**Argentina**	**Chile**	**Uruguay**
Orientación general de reforma del Estado	*Neoliberal*	*Neoliberal (con ajustes)*	*Neoconservadora*
Hechura política	*"Democracia delegativa"*	*Consensuada*	*Equilibrada*
Relevancia de ref. educativa en agenda de gobierno	*Baja*	*Alta*	*Media*
Articulación ref. educativa / reformas "macro"	*Media*	*Muy Alta*	*Baja*
Diferenciación elenco de gobierno educativo	*Media*	*Baja*	*Alta*
Autonomía de pols. educs. c/r a políticas "macro"	*Media*	*Baja*	*Alta*

2. Protagonistas, estilos decisorios y "tiempos" de la reformas educativas.

2.1. Reparto actoral y roles de los participantes de las reformas.

Las evidencias empíricas y reflexiones aportadas en la Sección IV de este trabajo contradicen, al menos en los tres casos en estudio, una visión optimista sobre las reformas de los años noventa, según la cual las mismas se asentaban en nuevos pactos educativos, que habrían surgido como producto de una amplia concertación social y política y por tanto, alumbraron verdaderas políticas de estado (Gajardo 1999:15).

Nuestra indagación, en cambio, expone múltiples contradicciones entre los diversos actores vinculados a la cuestión educativa, visiones contrapuestas sobre la necesidad y orientación de los cambios, divisiones en el campo intelectual y en el campo gremial, variadas articulaciones entre las fuerzas externas y las mediaciones domésticas. La Sección VI de este trabajo, por su parte, dará cuenta de las transformaciones iniciadas en el sector en los últimos años, una vez que partidos y sectores con orientaciones alternativas llegaron al gobierno, hecho que desmiente la supuesta categoría de "políticas de estado" de las reformas de la década pasada.

Este panorama, por tanto, es bastante más complejo que el planteado por algunos autores e informes de agencias internacionales. No obstante, si bien no puede sostenerse el carácter "concertado" de los procesos, sí es cierto, en cambio, que ellos involucraron activamente a un número significativo de actores, organizaciones e instituciones, por lo cual esta política pública no puede ser aprehendida exclusivamente como una acción gubernamental, sino más bien como una pugna entre coaliciones políticas y sociales más o menos formalizadas de partidarios y opositores de las transformaciones promovidas.

El peso protagónico de cada uno de estos componentes ha registrado variantes en las tres unidades de análisis. Aún así, es de interés resaltar algunas constantes que resultan significativas.

En primer término, las reformas reconocieron como principal centro de irradiación a colectivos formados por dirigentes del sector educativo e "intelectuales prácticos", situados dentro de la estructura gubernamental. Los primeros –ministros, subsecretarios o jerarquías equivalentes- eran dueños de cuotas variables de capital político e incidencia en los gabinetes ministeriales, pero que en todo caso les permitían preservar una relativa autonomía en su área de competencia, con excepción de las cuestiones financieras que debían disputar con sus pares de Economía o Hacienda. Frecuentemente ostentaban vínculos personales históricos con la temática educativa, si bien carecían de diagnósticos acabados y de planes sistemáticos para procesar las reformas. Precisamente éste fue el aporte de los "analistas simbólicos", que trasladaron acumulaciones realizadas en universidades y centros de investigación a la gestión pública sectorial. Se trató de una intervención de una profundidad inédita, por cuanto bajo el paraguas político de sus jerarcas estos intelectuales se constituyeron en la fuente material de buena parte de las políticas aplicadas. Es de destaque la presencia de cientistas sociales –fundamentalmente sociólogos, también economistas- en detrimento de profesionales de las

ciencias de la educación, cuya intervención por lo general estuvo acotada a los rediseños de planes y programas de estudio.[1]

En segundo término, las transformaciones fueron procesadas con prescindencia de la mayor parte de las estructuras burocráticas preexistentes y del personal de planta. En las funciones más calificadas fueron desplazados por los analistas simbólicos, y en otras de menor relevancia pero necesarias para la operativa reformista (estadísticas, planeamiento, etc.) frecuentemente se recurrió a la contratación de especialistas ajenos al plantel funcional. Desde una perspectiva institucional es oportuno constatar el trasiego de funciones y tareas desde las tradicionales divisiones y departamentos a las nuevas estructuras "ad hoc", constituidas generalmente bajo la modalidad de "programas", financiadas total o parcialmente con fondos externos y dotadas de recursos humanos, infraestructura y equipamiento en calidad y cantidad poco comunes para la función pública. Por un lado, estos nuevos organismos facilitaron respuestas más rápidas y calificadas a las demandas de la reforma; por otro, dada la volatilidad de su personal –no sujeto a la carrera funcional- y la contingencia de su financiamiento, raramente contribuyeron a la constitución de capacidades estatales duraderas.

En tercer y último lugar, también es constante la presencia de las Instituciones Financieras Internacionales (Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) en el sostén de las políticas de la década anterior. En los tres países, estos organismos financiaron algunas tareas estratégicas de las reformas, y brindaron asesoramiento técnico.

En cambio, la apreciación de las modalidades e incidencia relativa de estos organismos en cada uno de los países nos adentra en el terreno de las diferencias o matices de los protagonismos de los distintos actores e instituciones. Mientras que, tras un financiamiento inicial de importancia, las IFIs. operaron básicamente como "bancos de conocimiento" de experiencias extranjeras para Chile, en Argentina colaboraron en la conformación de la agenda de las reformas –si bien excluyendo las propuestas privatistas más agresivas- y con las reestructuraciones organizativas, especialmente en las provincias; en tanto en Uruguay solventaron buena parte de las transformaciones operadas, con especial destaque de las políticas focalizadas y el sustento de los equipos técnicos. En ninguno de los casos se aprecia una traslación mecánica de las perspectivas y recomendaciones de estos

[1] El caso uruguayo aparece como la simbiosis más perfecta entre gobierno de la educación e intelectuales prácticos, por cuanto es uno de éstos –tal vez el más destacado- quien es puesto al frente del operativo reformista.

organismos, por cuanto la experiencia chilena debe considerarse más un arquetipo que un producto de la ortodoxia liberal, y los casos de Argentina y Uruguay exhiben mediaciones domésticas de importancia.

También fue variado el desempeño de los gremios docentes en los tres procesos. Pueden proponerse dos mínimos denominadores comunes: su externalidad a los centros de decisión de las reformas, y una disconformidad con éstas que fue *in crescendo* con el paso del tiempo. Más allá de estos tópicos, sus peripecias no coinciden estrictamente. En Argentina, realizaron aportes que fueron recogidos en la principal norma del período (Ley Federal de Educación), cuando existía mayor afinidad política entre las dirigencias sindicales y políticas de turno; sobre el final de la década radicalizaron su oposición, que se extendió desde demandas puramente salariales a una impugnación creciente a las políticas implementadas. En Chile, el Colegio de Profesores no se posicionó como un opositor activo de las reformas, en tanto sus salarios y condiciones laborales mejoraron marcadamente durante el decenio. En Uruguay, por el contrario, la distancia ideológica y política entre las autoridades educativas y los sindicatos docentes los ubicó en campos opuestos.

También fue disímil la influencia de la Iglesia Católica y del sector privado de la educación, parcialmente emparentado con ella. En Argentina, y especialmente en Chile, se conformaron en actores relevantes en la decisión de algunas líneas de políticas (modalidades de financiamiento, contenidos curriculares), sobre la base de su buen relacionamiento con los elencos gobernantes y su sustento social. En Chile esa incidencia se potenció por la indiferenciación de los prestadores públicos y privados, y por la expansión cuantitativa de estos. En Uruguay, en cambio, la tradición secular y la hegemonía pública en la prestación del servicio educativo inhibió su protagonismo.

Por último, se justifica una breve mención a la debilidad relativa de las jurisdicciones regionales encargadas de la prestación de los servicios educativos (provincias en Argentina, municipios en Chile), que salvo excepciones y más allá de sus competencias formales, tuvieron poca incidencia en la definición de los ejes centrales del sistema, y continuaron dependiendo de las autoridades nacionales en aspectos claves (marcos curriculares, normativa del personal docente, etc.).

El cuadro siguiente sintetiza el peso relativo de cada uno de los agentes identificados en las reformas nacionales.

Cuadro 2. Incidencia de actores e instituciones en el proceso reformista

Actor / Institución	Argentina	Chile	Uruguay
Relación intragubernamental (conflictividad Min. de Educación / – Ministerio de Economía)	*Alta*	*Media*	*Baja*
Estructura y recursos burocráticos	*Media*	*Baja*	*Baja*
Analistas simbólicos	*Alta*	*Muy alta*	*Alta*
Sindicatos docentes (grado de oposición a la reforma)	*Media*	*Baja*	*Alta*
Iglesia Católica y Sector Privado	*Alta*	*Alta*	*Baja*
Instituciones Financieras Internac.	*Media*	*Baja*	*Media*
Otros actores: - Gobiernos Regionales - Medios de Comunicación Fundaciones privadas	 *Media / Baja* *Baja* *Baja*	 *Media / Baja* *Media* *Media*	 ------ *Baja* *Baja*

Fuente: Sección IV.

2.2. Los estilos de conducción y el manejo de los tiempos de las reformas.

El repertorio recién presentado de protagonistas y roles desempeñados en las políticas de los años noventa estaría incompleto sin algunas referencias a los dos aspectos del título de este apartado, que en buena medida contribuyeron a diferenciar los derroteros de nuestros tres países.

La referencia a los "estilos de conducción" atañe principalmente a dos factores: el rol de la técnica y de *la* política (*politics*) en la formulación de *las* políticas (*policies*), y la apertura a ajustes sucesivos y a aportes de actores no gubernamentales en la etapa de implementación. Como dijimos, técnica y política, analistas simbólicos y gobernantes del sector educativo, constituyeron el principal centro de irradiación de los cambios. Pero la hibridación entre las orientaciones de cada uno de estos dos componentes del núcleo duro de las reformas entre sí, por un

lado, y con las propuestas de otros actores, por otro, varió en cada caso. Puede identificarse así una hechura de política más "racionalista", en tanto orientada por la técnica y con una adecuación rigurosa de medios a fines, u otra más "incrementalista", tributaria de los ajustes mutuos entre los múltiples actores involucrados.[2]

En Argentina, puede interpretarse que existió una virtual división de funciones entre políticos y técnicos, encargándose los primeros de la legitimación política de la reforma y de su negociación frente a otros actores nacionales y provinciales, y los segundos de su efectiva definición e instrumentación, en aras de su bagaje científico acumulado. En ciertas instancias claves este comportamiento "racionalista" dio paso a otros armados más "incrementales", en los que diversos actores negociaron e incidieron en la definición de las políticas; tal el caso de la Ley Federal de la Educación, o las concesiones efectuadas a la Iglesia Católica en la definición de los contenidos curriculares.

En Chile, el predominio de los intelectuales más influyentes se deduce de su permanencia en la primera línea de decisión política – si bien rotando entre distintos puestos estratégicos-, más allá de los períodos ministeriales. La interferencia política era esporádica, si bien operó para brindar concesiones a los gremios docentes (Estatuto Docente de 1991) o a la derecha política y los sostenedores de colegios particulares (co-pago de establecimientos subvencionados). Por lo general, los lineamientos políticos definidos en instancias centrales eran sometidos a consultas y análisis en círculos más amplios, pero en esas instancias se recortaban y privilegiaban espacios de composición técnica más cercanos al gobierno (el caso emblemático fue la Comisión para la Modernización de la Educación).

En Uruguay, finalmente, la figura del gobernante y del técnico experto se aunaron en la misma persona, que condujo de manera centralizada las transformaciones de la época. Tanto en la formulación como en la implementación de las políticas se hicieron escasas concesiones a otros protagonistas de la enseñanza (v. gr. gremios docentes), lo que dio lugar a la conjugación de una concepción jacobina del proceso político, con un diseño racionalista y una ejecución vertical *(top down).*

Nuestros tres países difirieron, también, en el manejo de los tiempos de sus respectivas reformas. En Argentina, la categorización temporal se vincula con su instrumentación en dos movimientos, con racionalidades parcialmente distintas:

[2] Ver Lindblom (1992) y la Sección III, cap. I de éste trabajo.

claramente economicista el primero (Ley de Transferencia de Servicios Educativos) y más compleja la segunda (Ley Federal de Educación), en un período de mediana extensión (ocho años) que coincidió con las dos presidencias de Carlos Menem. En Chile, la referencia temporal refiere al pasado de la reforma, por cuanto las bases del sistema chileno provienen de la década del ochenta y no se alteraron a posteriori. Las transformaciones de los noventa, por tanto, son un proceso gradual y progresivo de "perfeccionamiento" del modelo existente – a veces recortándolo, otras profundizándolo- en un horizonte temporal prolongado (toda la década) asegurado por la continuidad de los gobiernos de la Concertación. Uruguay, por su parte, tramitó una reforma relativamente ambiciosa en un plazo muy breve (menos de cinco años), lo que impuso un ritmo acelerado en las transformaciones, reforzó su estilo verticalista y escasamente participativo y postergó en la agenda las innovaciones que requerían modificaciones institucionales de más largo aliento.

Capítulo II
LA ORTODOXIA REFORMISTA PUESTA A PRUEBA. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS DEL CONO SUR

En la Sección III de este trabajo (nral. 2.2) argumentábamos que las transformaciones educativas de cuño ortodoxo promovidas para América Latina, ligadas política, intelectual y financieramente a las concepciones managerialistas de reforma del Estado y al repertorio de políticas propuestas por algunas instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, BID), podían organizarse en tres grandes áreas de intervención: la gestión –con tendencia a su mercantilización-; la calidad y equidad educativas; y la recomposición de las modalidades de financiamiento, con expansión de las cargas privadas. Apuntábamos entonces que esta orientación general requería de su contrastación con las distintas experiencias nacionales, pues el catálogo reformista ortodoxo debía enfrentarse con ecuaciones políticas e institucionales particulares, de las que dependerían su mayor o menor grado de acogida.

Luego de la revisión de los instrumentos de políticas aplicados en nuestras tres unidades nacionales -que efectuamos en la Sección IV-, nos hallamos ahora en condiciones de elucidar los niveles de recepción de la ola de reformas ortodoxas de la década pasada en Argentina, Chile y Uruguay, y de comparar el contenido y direccionamiento de los distintos operativos de reforma de sus sistemas educativos. Para facilitar el análisis, en el cuadro comparativo que sigue se expresan de manera sinóptica los principios rectores y los instrumentos de políticas ortodoxas, por un lado, y las medidas implementadas en cada uno de nuestros países, por otro, tal cual fueran identificadas en los respectivos capítulos nacionales.

Principios rectores	**Políticas «ortodoxas»** (BM 1995, BID 1996, BID 2000, Gajardo 1999)	**Políticas aplicadas**
		Argentina
1.Mercantilización de la Gestión	1.1. Descentralización administrativa y territorial	Transferencia de las instituciones de nivel secundario y de formación docente a las jurisdicciones provinciales (1992)
	1.2. Autogestión docente	Marginal (Proyectos Educativos Institucionales, más experiencias provinciales)
	1.3. Participación local	No (pese a menciones a «unidad escolar» y «comunidad educativa» LFE)
	1.4. Sistemas de Información y Evaluación	Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad (SINEC, 1993)
	1.5. Responsabilización de las escuelas por sus resultados	No (excepción: premio «mejores escuelas» 1998-99)
	1.6. Incentivos a la competencia entre escuelas y entre docentes	No (no prosperó «Fondo de Profesionalización Docente, 1997)
2.Calidad y Equidad	2.1. Rediseño de estructura curricular	EGB (9 grados en 3 ciclos) + Polimodal (3 grados, incluye Educación Técnica) (LFE 1993)
	2.2. Definición centralizada de currícula básica	Contenidos Básicos Comunes establecidos por el Consejo Federal de Cultura y Educación (LFE 1993)
	2.3. Fijación descentralizada de contenidos curriculares complementarios	Cada provincia aprueba su propio curriculum (LFE 1993). En los hechos, escasas variantes sobre los CBC.
	2.4. Extensión de escolaridad obligatoria, jornadas y calendarios lectivos	Extensión de obligatoriedad de 7 a 10 años (1 de Ed.Inicial + 9 EGB) (LFE 1993)

Chile	**Uruguay**
No se revisa la transferencia de las escuelas a los municipios (1980)	Incremento de la centralización.
Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME, 1992) en ed. básica; Grupos Profesionales de Trabajo (MECE Media, 1995)	Marginal (Proyectos de Mejoramiento Educativo -PME- en primaria, 1995; Proyectos Educativos Liceales -PREL-, 1998).
Promovida por varios programas (900 Escuelas, Educación Básica Rural, Montegrande, Familia y Centros Educativos)	Marginal, desde el centro hacia el entorno (Programas de Fortalec. Escuela-Familia-Comunidad, de Orientación Vocacional y Ocupacional, de Educación Integral para Mujeres Adultas).
Pervive el Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMCE, 1988). Sistema Nac. de Evaluación de Desempeño (SNED, 1996). Participación regular en pruebas internacionales (TIMSS, PISA).	Unidad de Medición de Resultados Educativos (UMRE, primaria, 1996). Seguimiento de nuevos planes en Secundaria (MESyFOD,1996).
Publicación de resultados pruebas SIMCE (1995). SNED (1996).	No
Financiamiento cuasi-voucher. Publicación de resultados pruebas SIMCE (1995). SNED (1996). Incentivos docentes (Asignaciones por desempeño destacado o difícil, Premio a la Excelencia Docente)	Marginal (institucionales: PME y PREL; individuales, remuneraciones especiales por tareas complejas en primaria)
Permanecen niveles Básico (8 grados) y Medio (4 grados). Los dos primeros del Medio comunes con modalidad técnica.	Nuevos planes de Ciclo Básico (CB) de Secundaria y de enseñanza técnica (1996). Creación de Bachilleratos Tecnológicos (1997). «Escuelas de Áreas Integradas» (experimental, 6º grado, 1997).
Definición ministerial de Marcos Curriculares (MC) nivel básico (1996) y medio (1998) (LOCE, 1990)	Íntegramente
Se faculta a las instituciones a elaborar sus propios planes y progrs., cumpliendo con los MC (LOCE 1990) (14% lo ha hecho)	No (excepción: «Espacio Adolescente, Plan 1996)
Se mantiene obligatoriedad de 8 años (Enseñanza Básica). Jornada Escolar Completa (JEC, 1996)	Extensión de obligatoriedad de 9 a 10 años (1 Ed. Inicial + 6 Primaria + 3 CB). Extensiones horarias en CB y en Escuelas de Tiempo Completo.

Principios rectores	**Políticas «ortodoxas»** (BM 1995, BID 1996, BID 2000, Gajardo 1999)	**Políticas aplicadas**
		Argentina
	2.5. Programas de focalización	Plan Social Educativo (1993)
	2.6. Programas de Innovación Pedagógica	Nueva Escuela Argentina para el siglo XXI (1994)
	2.7. Modificación de la formación y estatus docente	Red Federal de Formación Docente Continua (LFE 1993). Permanencia de Estatuto Docente (1958; no prosperó «Fondo de Profesionalización Docente, 1997)
	2.8. Mejora de Infraestructura y Suministro de Materiales Didácticos	Pacto Federal y Plan Social Educativo (1993)
3. Recomposición de roles público y privado en el financiamiento	3.1. Incremento y redistribución del gasto público educativo hacia la educación básica	Incremento del gasto, priorizando el no universitario. Diferencias sustanciales entre provincias.
	3.2. Financiamiento mixto	No
	3.3. Subsidio a la demanda	Subvención tradicional a colegios privados (1947), según criterios discrecionales en distintas provincias
	3.4. Movilización de recursos del sector privado (empresas)	Marginal (vínculos con Polimodal -LFE-, Instituto de Financiamiento Educativo 1999)

Chile	**Uruguay**
Programas 900 Escuelas (P900, 1990), Educación Básica Rural (1992) y Liceo para Todos (2000)	Escuelas de tiempo completo (1996). Programa «Todos los niños pueden aprender».
Varios programas (PME, Red Enlaces, Educación Básica Rural, Proyecto Montegrande)	«Proyectos de Centro» (PME y PREL). Programa de Mej. de los Aprendizajes en Esc. Públ. Urb. de Contextos Desfavorables (1997).
Pervive formación en universidades. Varios programas de perfeccionamiento para docentes en servicio. Estatuto Docente (1991) luego flexibilizado (1995).	Centros Regionales de Formación de Profesores (CERPs., 1997). Centro de Capacitación y Perfeccionamiento Docente (1996). Pagos por tareas complejas (primaria) y «presentismo».
Programas MECE y focalizados (P900, Enlaces).	Dotación de materiales y acondicionamiento de liceos (Plan 96). Libros de texto (primaria).
Incremento del gasto total (especialmente a partir de JEC), marcado retroceso relativo del universitario	Incremento moderado del gasto total, marcado retroceso relativo del universitario
Co - pago en establecimientos subvencionados (1993). Fuerte expansión del gasto educativo privado.	No (tributo específico destinado a Primaria)
Se mantiene modalidad de cuasi-voucher, sin diferenciación entre establecimientos públicos municipales y privados (1980)	No
Aportes de Fundaciones. Exoneraciones a donaciones. Gestión de parte de los establecimientos técnicos por cámaras empresariales.	No

1. Avances y límites en la mercantilización de la gestión educativa.

Dado el catalogo precedente de políticas implementadas, ¿en qué medida puede sostenerse que en la gestión de los sistemas educativos de Argentina, Chile y Uruguay se han introducido reglas y mecanismos de cuasi-mercado? Más precisamente, debemos establecer si se ha procesado una transferencia significativa de competencias desde el centro orgánico –gobiernos nacionales- hacia sus partes constituyentes –entidades regionales, escuelas-, introduciéndolas en una dinámica competitiva cuyos resultados son evaluados por el centro estratégico –ministerios, agencias especializadas-, y se asocian posteriormente a premios y castigos (fundamentalmente financieros).

La respuesta a esta pregunta para el caso argentino obliga a descomponer distintos elementos del modelo de gestión. Indudablemente, sí se proceso una importante descentralización mediante la transferencia de establecimientos a las provincias, y además se instituyó un sistema de evaluación de resultados de alcance nacional y gestión centralizada. Por el contrario, no se introdujeron incentivos significativos para fomentar la competencia entre escuelas en la captación de estudiantes y de recursos financieros. Tampoco la descentralización llegó al nivel de los establecimientos, por cuanto simplemente se sustituyó la tradicional línea de dependencia jerárquica (nacional) por otra surgida de la transferencia (provincial), en todo caso complementada por nuevos eslabones concatenados hacia el centro del sistema, por obra de los nuevos programas compensatorios (especialmente el Plan Social Educativo).

Por tanto, esta configuración aparece como un híbrido que efectivamente eliminó las cargas del Ministerio de Educación de la Nación en la prestación directa de los servicios educativos, y le otorgó nuevas capacidades de seguimiento (información y evaluación) e intervención focalizada (programas compensatorios), pero sin “empoderar” a los agentes educativos de primera línea (las escuelas) para desarrollar su proyecto, ni reservarse instrumentos efectivos para la “conducción a distancia” del sistema educativo (estímulos y desincentivos institucionales). En lugar de las escuelas, las entidades receptoras de las competencias necesarias para la organización y prestación del servicio educativo fueron las diferentes provincias, que se hallaban en situaciones muy distintas para responder a ese desafío en términos de condiciones políticas, saberes acumulados, recursos humanos y materiales (Rivas 2004). Por tanto, la gestión del sistema educativo ya no reposa en el formato tradicional de unicidad de decisor e implementador, pero tampoco responde cabalmente a los nuevos formatos del Nuevo Gerenciamiento Público,

que procura la eficiencia a través del control de resultados, la descentralización radical y la competencia. Desarrollando la conocida metáfora de Osborne y Gaebler (1994) –en cuanto a que los gobiernos deberían "tomar el timón y ceder los remos"-, puede argumentarse que la reforma argentina construyó algunos elementos potencialmente aptos para orientar la navegación, pero no se aseguró todos los recursos necesarios para garantizar el control de la embarcación, y mucho menos que quienes tomaron a su cargo los remos contaran con la energía necesaria para llevarla a puerto.

La gestión educativa chilena, en cambio, reposa sobre la lógica de mercado ya desde los años ochenta. La descentralización de competencias administrativas ha sido radical, la evaluación de los aprendizajes es una pieza clave y se liga estratégicamente con otras líneas de políticas, las escuelas funcionan en régimen de competencia por alumnos y fondos, y los propios docentes están expuestos a un régimen de incentivos salariales diferenciador. En los años noventa se mantuvo esta matriz de organización e incluso se profundizó en algunos de sus componentes, por lo que indudablemente la forma organizativa está dotada de una racionalidad integral. Así, a los márgenes más anchos de acción para los municipios y escuelas le corresponde simétricamente una ingeniería de dirección estratégica por parte de las autoridades educativas nacionales, mediante el uso de la información y de las asignaciones financieras.

Sin embargo, aún en esta experiencia aparentemente paradigmática del nuevo diseño organizativo persisten resabios de la estructura tradicional. Partidarios y críticos del modelo coinciden en que la autonomía no reside efectiva y plenamente en la escuelas, especialmente por dos razones: una, la existencia del Estatuto Docente nacional, que restringe las posibilidades de los sostenedores (especialmente municipales) para disponer libremente de su plantilla docente. La segunda es la definición curricular, que si bien teóricamente podría adoptarse en una medida importante en cada municipio y establecimiento, en los hechos es formateada desde el Ministerio de Educación. Se trata, pues, de dos factores que no desmienten la esencia mercantilista del modelo, pero limitan su plena materialización.

La reforma uruguaya, en cambio, parece haberse apropiado de parte del repertorio de las nuevas estrategias de gestión (evaluación de aprendizajes, constitución de estructuras especializadas paralelas a la estructura burocrática tradicional, en menor medida proyectos de innovación de los centros educativos) para generar un proceso exactamente inverso al postulado por la ortodoxia, reforzando la centralización y extendiendo las prestaciones del "Estado Docente". Por su disfuncionalidad a estos objetivos, son marginales o inexistentes los instrumen-

tos de transferencia de competencias sustantivas a los centros o de estímulo a la competencia. Estamos, entonces, ante una modalidad de gestión de cuño tradicional que se potencia por el empleo de nuevos expedientes racionalizadores y uniformizadores.

De un análisis transversal de las modalidades de gestión de los sistemas educativos desarrolladas en los tres países comprendidos surge, entonces, un caso bastante cercano a la ortodoxia mercantilista (Chile), otro a medio camino entre la organización burocrática tradicional y las nuevas tendencias descentralizadoras (Argentina), y un tercero que re-significa instrumentos de gestión para adaptarlos a esquemas enraizados. Es cierto que pese a tales diferencias se registran coincidencias en ciertas líneas de intervención, que parecen propias de la época: evaluación sistemática, aunque con distintos usos y estrategias de difusión; cierto grado –variable- de aceptación de iniciativas de la base, mediante "proyectos institucionales" arbitrados centralmente; diseño institucional de las innovaciones en torno a "programas". Por la negativa, y más allá de cierta retórica a la moda, es muy significativo que en ninguno de los tres países los establecimientos educativos individualmente considerados, sus colectivos docentes o sus comunidades locales, se hallan constituido en entidades autónomas con competencias efectivas para decidir el rumbo de las escuelas.

2. Más aprendizaje para más estudiantes: la difícil ecuación de la calidad y la equidad educativas.

Durante la década pasada fue manifiesta en los tres países la común preocupación por dos tipos de objetivos, que en puridad corresponden a etapas distintas de la maduración histórica de las políticas educativas. El primero, el de la cobertura – la captación y retención de los niños y adolescentes por las escuelas-, con deudas pendientes de períodos anteriores, y nuevos desafíos como consecuencia de fenómenos propios del sistema educativo (la necesaria extensión del ciclo medio superior, el acento en la etapa preescolar) y de otros contextuales (la creciente diferenciación social, la exclusión de amplios grupos de la población). El segundo objetivo, no exclusivo pero característico de este ciclo de reformas, es el del mejoramiento de la calidad y la equidad educativas. En este contexto, la calidad es asociada a los niveles de aprendizaje, y estos se deducen de los resultados obtenidos por los estudiantes en pruebas estandarizadas. A la luz de las nuevas evidencias aportadas por los sistemas de evaluación desarrollados recientemente se reputa que estos son, por un lado, insuficientes para los requerimientos sociales e inferiores a los obtenidos por los estudiantes de otras naciones, y por otro, se

hallan desigualmente distribuidos entre los distintos estratos sociales, con perjuicio evidente para los sectores de menor capital social y cultural. Este hecho, precisamente, es el que incorpora la dimensión de la equidad a los objetivos reformistas de los años noventa.

Nuestros tres países no sólo han compartido estos problemas y objetivos de políticas, sino que además los lineamientos principales del accionar estatal evidencian una familiaridad indisimulable. En el Cono Sur, los intentos gubernamentales para el mejoramiento de la calidad y la equidad educativa han transitado por los siguientes carriles:

a) ampliación de la cobertura educativa mediante el ofrecimiento de más plazas para los estudiantes, con distinto énfasis en los diferentes ciclos (en los extremos: en la educación preescolar en Uruguay, en la educación media –grados 9 al 12- en Chile);
b) extensión del tiempo escolar, ampliando los años de cursado obligatorio (Argentina, Uruguay) o extendido las jornadas escolares (Chile, Uruguay de manera focalizada);
c) reestructuración de los ciclos curriculares, con variadas estrategias de "primarización" del primer tramo de la enseñanza media para retener y ampliar la matrícula estudiantil (3er. Ciclo de la EGB en Argentina, organización por áreas del Ciclo Básico de Secundaria en Uruguay);
d) en el diseño, definición de marcos curriculares básicos a nivel central y complementación en instancias locales (Argentina, Chile), pero en los hechos escasa diferenciación en planes y programas que emparenta a los tres países;
e) en el rediseño de planes y programas se evidencia una mayor preocupación relativa por la formación en competencias y destrezas, o al menos un énfasis en áreas y conocimientos básicos (lenguaje, matemáticas) complementado por habilidades instrumentales (inglés, informática);
f) centralidad (política, técnica y financiera) de los programas compensatorios, focalizados en la población de menor rendimiento escolar, instrumentados en un mayor tiempo de aula, mejoramiento en la infraestructura y equipamiento, suministro de apoyos docentes y, en menor medida, innovaciones pedagógicas;
g) en cambio, y llamativamente, reformas que apuntaron al mejoramiento de los aprendizajes no promovieron cambios sistemáticos y estructurales en la formación y el estatus docente (con la excepción del incremento de las remuneraciones en Chile).

Como decíamos, con este paquete de medidas, básicamente común a los tres países, se procuró simultáneamente atender problemas vinculados con la cobertura, la calidad y la equidad educativas. En el capítulo siguiente se presentarán algunas evidencias comparativas sobre el impacto efectivo de esas medidas. Pero ya puede problematizarse la convivencia armónica de medidas que se orientan a fines distintos, especialmente en una coyuntura histórica de profunda transformación social, económica e incluso cultural, como la que viven nuestros países. ¿Es realmente posible asegurar más y mejor educación para todos en estas instancias? En tanto las "condiciones de educabilidad" distan de ser las necesarias para asegurar un buen aprovechamiento del proceso educativo, el conjunto de las políticas implementadas tiende -casi fatalmente- a concentrarse en el eje de la equidad, ya sea por el directo protagonismo y la centralidad de las políticas focalizadas, o por la común preocupación por la retención y la continentación social del estudiante que impregnan a varias otras (la "primarización" del ciclo secundario, la priorización de las competencias y las habilidades básicas, etc.). Esa asimetría entre ambos objetivos puede además contribuir a explicar la resignación de un área que indudablemente es vital para la calidad de la enseñanza, como lo es la formación docente; en la medida en que su transformación requiere de un horizonte temporal que no se compadece con las urgencias educativas del momento. Así, en esta década las políticas educativas han debido necesariamente asumir su condición de políticas sociales, pero en una extensión tal que amenazó la consecución de sus objetivos formativos inmediatos y naturales.

3. El financiamiento educativo, entre el viejo estatismo y la nueva y la vieja privatización.

3.1. Tendencias comparadas en la evolución y distribución del gasto público educativo.

La primera conclusión importante que surge del análisis de los compromisos financieros con el sector educativo de los tres países de la muestra es la expansión del gasto público sectorial durante la década del noventa. Esta constatación debe asimismo reconocer diferencias de entidad en cada uno de los esfuerzos nacionales, con Chile a la cabeza, Argentina siguiéndole y Uruguay a la cola. Al final del período, no obstante, Argentina es el país que destina una mayor parte de la riqueza nacional al gasto público educativo, seguido por Chile y muy por detrás por Uruguay, que sufre un importante retroceso relativo con respecto al año 1990. Estos datos se consignan en el cuadro siguiente.

Cuadro 3. Porcentaje del PBI destinado a la educación

Año	Argentina	Chile	Uruguay
1990	3.3	2.6	2.5
1999	4.7	4.2	3.2
Variación en porcentaje	+ 42 %	+ 62 %	+ 28 %

Fuente: Sección IV

En segundo término, se cumple la "receta ortodoxa" en cuanto a que al aumento del gasto público total destinado a la educación debería suponer una recomposición de la incidencia relativa de los distintos niveles, en desmedro del tramo universitario. Ello se cumplió en las tres unidades análisis, y con manifiesta radicalidad en Chile, como se deduce de los guarismos que figuran en el cuadro que sigue.

Cuadro 4. Porcentaje del gasto universitario sobre el gasto educativo total

Año	Argentina	Chile	Uruguay
1990	15	18	24
1999	13	12	20
Variación en porcentaje	- 13 %	- 33 %	- 17 %

Fuente: Sección IV

Los distintos grados de compromiso financiero con la educación repercuten directamente en las remuneraciones docentes, particularmente al momento de su ingreso. Se reproduce aquí la misma ordenación (Argentina, Chile, y muy por detrás Uruguay) que en los niveles de gasto educativo, como surge del siguiente cuadro.[3]

[3] Estos montos brutos no desdicen, sin embargo, lo ya apuntado en cuanto a que los docentes chilenos fueron lo que tuvieron un mayor incremento en sus remuneraciones, por cuanto partían en 1990 de niveles salariales muy bajos.

Cuadro 5. Salario anual inicial de docentes del sector público en 1999 (en U$S)

Nivel	Argentina	Chile	Uruguay
Primaria	8.906	9.067	5.241
Secundaria Inferior	14.426	9.067	5.241
Secundaria Superior	14.426	9.067	5.703

Fuente: OECD – UNESCO (2001:194-196)

El otro indicador clásico del gasto público educativo es la inversión financiera por estudiante. La misma está registrada en el cuadro siguiente, que una vez más reitera el ordenamiento de países recién referido, y denota una brecha significativa entre Argentina, en el extremo superior, y Uruguay, en el opuesto.

Cuadro 6. Gasto público anual por estudiante según nivel en 1998 (en dólares)

Nivel	Argentina	Chile	Uruguay
Pre – primaria	1662	1318	1096
Primaria	1389	1500	971
Secundaria 1er. Ciclo	1667	1624	1068
Secundaria 2º Ciclo	2229	1764	1480

Fuente: OECD – UNESCO (2001:180)

3.2. Tres estrategias de imbricación del financiamiento público y los aportes privados.

Nuestros tres países respondieron de manera diferente al avance de las tendencias privatizadoras de la educación.

La apuesta chilena se despega claramente de las otras dos. Como se dijo, la reforma de los años ochenta rompió los diques entre los sectores estatal y particular, asegurando el financiamiento con fondos públicos e instituyendo una

modalidad de asignación que supone un "voucher" indirecto (transferencia de recursos directamente a las instituciones, según la elección de las familias). Contradiciendo cierta tónica de "restañar en la continuidad" que caracterizó a la reforma educativa de los noventa, en este renglón se mantuvo sustancialmente incambiada esa matriz y además se profundizó su tono privatista, con la introducción de fórmulas de co-pago particular que expandieron fuertemente el gasto privado en educación.

En el repertorio de las innovaciones promovidas en Argentina en la década pasada no se advierten trazos privatistas relevantes, pero esa mirada coyuntural encubre la permanencia del tradicional subsidio estatal a la enseñanza privada, tramitado por vías menos objetivas que las chilenas y ahora "provincializado". Si bien esta subvención no supone una indiferenciación en el tratamiento a las instituciones públicas y privadas, ha supuesto una base imprescindible para la sustentación y desarrollo de éstas, según lo consignado oportunamente.

En Uruguay, por último, persistió la férrea diferenciación de los sectores público y privado, sin aporte alguno de fondos fiscales para los colegios particulares.

Obviamente, esas tres estrategias diferenciales impactaron directamente en los distintos niveles de afectación del gasto público para la subvención del sector privado, como se sintetiza en el cuadro siguiente.

Cuadro 7. Porcentaje del gasto público destinado a instituciones privadas en 1998.

País	%
Argentina	13.1
Chile	33.9
Uruguay	—-

Fuente: OECD –UNESCO (2001: 182)

4. Una visión sintética e integrada de las reformas aplicadas.

A modo de recapitulación y síntesis de lo expresado en los tres numerales anteriores, las transformaciones producidas en torno a los "principios rectores" o grandes dimensiones en las que se puede desagregar analíticamente a las reformas de

los años noventa, se pueden representar en los tres casos analizados según las siguientes categorías.

Cuadro 8. Caracterización de las reformas según dimensiones de políticas

Dimensión	Argentina	Chile	Uruguay
Modalidad de gestión	*Híbrida (burocrático – descentralizada)*	*Íntegramente Mercantilizada*	*Centralizada (con componentes gerencialistas)*
Ecuación calidad / equidad	*Énfasis en equidad*	*Énfasis en equidad*	*Neto énfasis en equidad*
Patrón de Financiamiento	*Público / Privado (subsidios tradicionales)*	*Indiferenciación Público / Privado (cuasi voucher)*	*Estatal*

Fuente: Sección IV y Sección V caps. I y II

En una comparación integral, pues, se perfila el modelo chileno como el más próximo a la ortodoxia descrita, en tanto su articulación, desarrollo y gestión reposa considerablemente sobre la lógica privatista de financiamiento. En el otro extremo, la experiencia uruguaya constituye una expansión del Estado docente y de la esfera pública de acuerdo a patrones clásicos, si bien afectando su secular impronta universalista por el anotado sesgo compensatorio, e incluyendo nuevas herramientas para la gestión del sistema. A medio camino, la reforma argentina desestructuró el sistema heredado sin terminar de configurar un nuevo centro de dirección, y persistió en un esquema tradicional de convivencia público – privada. Las tres unidades de análisis coinciden, en cambio, en ciertas faenas de rediseño y reestructura curricular, orientadas principalmente por una común preocupación por las asimetrías del sistema educativo y de su entorno social, que ambientó la promoción de intervenciones focalizadas.

CAPÍTULO III
EL LEGADO DE LAS REFORMAS: SUS IMPACTOS EN LA CALIDAD Y LA EQUIDAD EDUCATIVAS.

1. Una mirada panorámica a los impactos de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay.

Una evaluación sistemática de los resultados de las reformas de la región en términos de cobertura, mejoramiento de los aprendizajes y distribución social de los mismos requeriría una – o varias- investigaciones dedicadas exclusivamente a ese fin. Para nuestros propósitos, nos bastará relevar y comparar algunos indicadores fundamentales. Aún así, ninguna correlación entre las políticas implementadas en la década del noventa en Argentina, Chile y Uruguay, y los resultados educativos expuestos, puede postularse sin una serie de salvaguardas de consideración.

En primer término, los factores asociados al aprendizaje son de diversa naturaleza, y por tanto no puede asignarse linealmente a las políticas implementadas el estado de situación en términos de calidad y equidad. Segundo, si bien ya han transcurrido varios años desde su implantación, es conocido que los efectos de las políticas de transformación de la enseñanza se materializan con considerable rezago, no siendo evidente cuál es el momento de su madurez para ameritar su evaluación. Tercero, no disponemos aún de series históricas suficientes de mediciones de aprendizajes, de manera tal de identificar un antes y un después de las políticas analizadas, que permita postular que las modificaciones registradas entre ambos momentos es consecuencia de las mismas. Por todo ello, no propondremos vínculos estrictos de causalidad entre políticas e impactos educativos, sino, más modestamente, de asociación entre unas y otros.

1.1. La evolución de la cobertura educativa y su distribución social.

Con las reservas precitadas exponemos en primer término en el cuadro que sigue los indicadores de cobertura educativa de los tres países, según su evolución en la década estudiada.

Cuadro 9. Evolución de tasas netas de escolarización por nivel educativo

Años	Argentina			Chile		Uruguay		
	Básico	Medio – Inferior	Medio – Sup.	Básico	Medio	Básico	Medio – Inferior	Medio – Sup.
1990 – 1991 [4]	95	68	42	90	55	94	83	44
1997	99	75	44	87	59	94	88	41
2000	99	82	54	89	58	94	93	41
Dif. 2000/1990	*+ 4*	*+ 14*	*+ 12*	*- 1*	*+ 3*	-	*+10*	*-3*

Fuentes: Ministerio de Educación – DINIECE (2002:11-13);
Ministerio de Educación de Chile (2005:29); ANEP - CODICEN (2005:217-218).

Del cuadro anterior surge una tendencia general hacia la ampliación de la cobertura educativa medida por su indicador más relevante (la tasa neta de escolarización), matizada por los resultados chilenos que son, predominantemente, estables. En virtud de las altas tasas que ya exhibían los tres países en educación básica al comienzo de la serie, merece particular destaque la expansión de la matrícula de los ciclos medio inferior (EGB3) y medio- superior (Polimodal) en Argentina, y del medio – inferior (Ciclo Básico Común) en Uruguay. Debe señalarse que estas expansiones coincidieron con las reestructuras curriculares de los respectivos ciclos, según fuera descrito más arriba. A más abundamiento, de manera de apreciar un potencial efecto de las reformas en un momento posterior, puede acotarse que la escolarización en el nivel medio en Chile registra una rápida evolución entre los años 2000 y 2004 (pasando del 58 al 68%), en tanto en Uruguay la tasa neta del segundo ciclo de secundaria asciende marcadamente (del 41 al 49%) entre los años 2000 y 2002.

Poniendo foco ahora en un aspecto estrechamente ligado con la equidad educativa, presentamos en el cuadro que sigue una observación sobre la composición social de esa matrícula estudiantil en expansión.

[4] 1991 (Argentina y Uruguay), 1990 (Chile).

Cuadro 10. Diferencias en las tasas de matrícula entre quintiles más rico y más pobre

Países	Años 1989 – 1992[5]			Años 1995 –1996[6]			Años 2000 – 2001[7]		
	20% más pobre	20% más rico	Dif.	20% más pobre	20% más rico	Dif.	20% más pobre	20% más rico	Dif.
Argentina									
6 a 12 años	97	99	*2*	98	100	*2*	97	99	*2*
13 a 17 años	73	94	*21*	67	97	*30*	87	99	*12*
Chile									
6 a 12 años	96	99	*3*	96	100	*4*	98	100	*2*
13 a 17 años	79	94	*15*	82	97	*15*	87	98	*11*
Uruguay									
6 a 12 años	96	99	*3*	98	100	*2*	98	100	*2*
13 a 17 años	68	92	*24*	66	95	*29*	68	98	*30*

Fuente: PREAL (2006:37) con datos Banco Mundial 2004

En razón de la universalización de la enseñanza básica –y por ende, de su escasa variación-, la comparación debe atender a la franja etaria a la que le correspondería cursar el nivel medio o secundario. En este rubro los resultados son matizados: en tanto se verifica un aumento del porcentaje de los jóvenes provenientes de los hogares pobres que acceden al ciclo en Argentina y Chile, el indicador refleja un absoluto estancamiento en Uruguay. Por tanto, en este país el aumento de la matrícula secundaria descansó fundamentalmente en un mayor acceso de los sectores más pudientes, y la brecha en los logros educativos entre los distintos estratos sociales se profundizó en la década pasada.

1.2. Las evidencias de las evaluaciones nacionales de aprendizajes.

Los sistemas de evaluación constituidos en los tres países permiten disponer de información antes inexistente sobre los desempeños de los estudiantes en las pruebas aplicadas. Lamentablemente, su relativa novedad hace que escaseen aún series cronológicas que permitan ponderar la evolución de los resultados.

[5] 1992 (Argentina), 1990 (Chile), 1989 (Uruguay).
[6] 1996 (Argentina y Chile), 1995 (Uruguay).
[7] 2000 (Chile y Uruguay), 2001 (Argentina).

Como ya se expresó, es Chile el país que cuenta con mayor recorrido en estas instancias. Las pruebas SIMCE permiten cotejar la evolución de los resultados de aprendizajes en Matemáticas y Lenguaje en 4º y 8º año Básico entre los años 1992 y 2000, y en 2º año de Enseñanza Media entre 1994 y 1998. En 4º Básico las mediciones arrojan un leve mejoramiento en los resultados en Matemáticas, en tanto las tendencias en Lenguaje son inestables y alternan subas y bajas. Los resultados en 8º Básico manifiestan alzas menores pero consistentes en ambas materias entre 1993 y 1997, y una leve disminución en Lenguaje y estabilidad en Matemáticas entre 1997 y 2000. En este último período, se midieron además alzas significativas en Historia y en Ciencias. Por último, entre 1994 y 1998 se registra una leve mejora en Matemáticas y estabilidad en Lenguaje en 2º año Medio (Cox 2004:132-140). Para contextualizar estos resultados, debe recordarse que los universos estudiantiles de las distintas mediciones no son estrictamente comparables, en virtud del acceso a la enseñanza secundaria de un mayor número de estudiantes provenientes de hogares de menor capital cultural.

En Argentina, los primeros resultados comparables arrojados por el Operativo Nacional de la Evaluación de la Calidad son variopintos. En el 7º año de la EGB se registra una caída en los resultados de Lengua y Matemáticas entre 1996 y 1998. En 9º año de la EGB se mantiene constante Lengua y mejora significativamente el desempeño en Matemáticas entre 1995 y 1998. Pruebas aplicadas en el 3er. año de la EGB manifestaron un marcado retroceso en los resultados obtenidos en las mismas dos materias. En cambio, en 9º año de EGB el retroceso en Lengua convive con un avance paralelo en Matemáticas. Como puede apreciarse, no es posible derivar tendencias firmes de este conjunto de mediciones (Tedesco y Tenti 2004: 61-65).

Por último, en Uruguay la única serie de mediciones con la que se cuenta para el período en el ciclo primario es la que se centró en los resultados en Matemática y Lenguaje del 6º año, entre los años 1996 y 1999. Se registra una mejora de cierta significación en el desempeño en ambas materias, que es especialmente relevante en los niños provenientes de contextos socioculturales menos favorables. No obstante, las brechas de rendimiento entre estratos sociales continúan siendo muy amplias (ANEP-CODICEN 2005:94). En Secundaria, las mediciones realizadas en los noventa tendieron fundamentalmente a comparar el rendimiento de los estudiantes que asistían a los primeros liceos que funcionaban con el nuevo plan de estudios del Ciclo Básico, en comparación con los del resto del sistema. En 1996, se registraron mejores resultados en los terceros años de los "liceos pilotos" exclusivamente en Idioma Español, en tanto en las otras asignaturas no se relevaron diferencias significativas. En 1998, pruebas aplicada en los tres prime-

ros años de secundaria arrojaron diferencias favorables a los estudiantes del nuevo plan por áreas en todas las asignaturas (ANEP 2000: 225-229).

2. Calidad y equidad en los sistemas nacionales en perspectiva comparada: los resultados de la prueba PISA.

Desde hace unos pocos años, contamos con un instrumento confiable para efectuar una comparación transversal de aprendizajes entre los países del Cono Sur: la evaluación de lectura, matemática y ciencias realizada por el programa internacional PISA[8] a estudiantes de 15 años de edad de colegios públicos y privados. La prueba fue aplicada en el año 2001 en Argentina y Chile, y en el 2003 en Uruguay. Asimismo, podemos emplear los resultados de otros países como marcos de referencia más amplios.

2.1. Un primer y necesario apunte refiere a los índices de cobertura para ese nivel en los tres países, con referencia al promedio de los países integrantes de la OCDE.

Cuadro 11. Porcentaje de población de 15 años escolarizada

País	Cobertura
OCDE	89%
Argentina	76.3%
Chile	87.4%
Uruguay	74.2%

Fuentes: OECD/PISA 2003, OCDE/UNESCO-UIS 2003 y Further Results from PISA 2000.

Como puede apreciarse, Chile presenta un índice muy elevado de cobertura, que lo acerca al promedio de los países de la OCDE. Precisamente, el incremento de la matrícula en el nivel secundario es unos de los principales logros que se le adjudican a las políticas educativas chilenas. Argentina y Uruguay se ubican notoriamente por debajo, con guarismos bastante cercanos entre sí.

[8] *Programme for International Student Assessment* de la OCDE, que cuenta además con países invitados.

2.2. Los puntajes obtenidos en cada dimensión analizada (lectura, matemáticas y ciencias) permiten ordenar a cada país en el contexto de las naciones integrantes de la OCDE y otras asociadas a los fines del estudio internacional.

Cuadro 12. Ordenamiento de los países según resultados obtenidos

País	Total de países	Lectura	Matemática	Ciencias
Argentina (2001)	41	33º	34º	37º
Chile (2001)	41	36º	36º	35º
Uruguay (2003)	40	34º	35º	33º

Fuentes: OECD/PISA 2003, OCDE/UNESCO-UIS 2003 y Further Results from PISA 2000.

Estos datos, por ciertos desalentadores, confirman los numerosos análisis que afirman que América Latina está relegando posiciones en materia educativa en el contexto internacional (PREAL 2001). Esta tendencia también es válida para los países del Cono Sur, considerados de alto desarrollo humano y entre los punteros de la región en esta área.

2.3. A continuación presentamos los puntajes obtenidos por nuestras tres unidades de análisis y otros países que obran como referencia comparada, en las tres áreas evaluadas en la prueba PISA. Asimismo, se asientan las diferencias en los puntajes obtenidos entre los cuartiles superiores e inferiores de estudiantes.

Cuadro 13. Promedios y dispersión de puntajes de varios países en pruebas PISA 2000, 2001, 2003

	Lectura		Matemática		Ciencias	
	Promedio	Dif. 25% inf./ sup.	Promedio	Dif. 25% inf./ sup.	Promedio	Dif. 25% inf./ sup.
Países Cono Sur						
Argentina	418	151	385	154	396	151
Chile	410	122	376	125	415	128
Uruguay	434	163	412	138	438	153
Países extra Cono Sur						
OCDE	494	135	496	151	500	148
Brasil	403	151	350	128	390	129
México	400	132	382	119	405	115
Perú	327	133	298	159	333	120

Fuente: Elaboración propia, en base a OECD/PISA 2003, OCDE/UNESCO-UIS 2003 y Further Results from PISA 2000. Para Matemática se consideró el área de contenido "espacio y forma".

Estos datos ameritan varias reflexiones. En primer lugar, si se considera a los tres países del Cono Sur conjuntamente, el desempeño de los estudiantes es en todas las áreas muy inferior al del promedio de las naciones de la OCDE, algo superior al de Brasil y México y muy superior al de Perú. Segundo, de la comparación entre los tres países, surge que dentro de un contexto de relativa paridad, Uruguay obtiene los mejores puntajes en todas las disciplinas, seguido por Argentina en Lectura y Matemática y por Chile en Ciencias. Por último, Chile es -con diferencia- el país en el que brecha entre los desempeños de los estudiantes cuyos puntajes se ubican en los cuartiles inferior y superior es menor.

2.4. En lectura, PISA establece 6 niveles de desempeño según los puntajes obtenidos. El nivel 1 (335 a 407 puntos) supone la posesión de las competencias y conocimientos mínimos requeridos, en tanto por debajo de ese puntaje se ubican los desempeños insuficientes.[9] Los niveles 2 a 5, por su parte, representan estándares crecientes de desempeño. Los datos sobre la porción del estudiantado ubicada en los niveles más bajos aporta información relevante sobre la calidad de la educación.

Cuadro 14. Porcentaje de estudiantes en el Nivel 1 y Bajo el Nivel 1 en Lectura por país.

País	Porcentaje
OCDE (2003)	19.1%
Argentina	43.9%
Chile	48.2%
Uruguay	39.8%

Fuentes: OECD/PISA 2003, OCDE/UNESCO-UIS 2003 y Further Results from PISA 2000.

Del cuadro anterior emerge en primer término la gran distancia entre el rendimiento de los estudiantes de países de la OCDE, y el de los países del Cono Sur. En éstos, entre cuatro y cinco estudiantes de cada diez sólo disponen de competencias lectoras mínimas o directamente insuficientes. En términos comparativos -y nuevamente-, las cifras de Uruguay son algo mejores que las argentinas y claramente superiores a las chilenas.

[9] El nivel 1 se define de la siguiente forma: "El estudiante es capaz de localizar una o más piezas de información explícitamente establecida y de acuerdo con un único criterio; identificar el tema principal o la intención del autor en un texto sobre un tema conocido; realizar conexiones simples entre la información en el texto y el conocimiento cotidiano. Típicamente, la información requerida es visible y hay escasa o nula información que compita. El estudiante es explícitamente orientado a considerar factores relevantes en la tarea y en el texto".

2.5. Por último, presentaremos algunos datos sobre la correlación entre capital cultural y estatus socioeconómico, por un lado, y desempeño en lectura, por otro. En la versión del año 2000-2001 del estudio PISA se aplicó el Índice Internacional Socioeconómico del Nivel Ocupacional (ISO), que contempla el nivel de educación de los padres y su ocupación laboral, ordenado en cuartiles.

Cuadro 15. Puntajes promedio en Capacidad Lectora de varios países, por cuartiles del índice ISO [10]

País	Muy bajo	Bajo	Alto	Muy Alto	Dif. Muy Bajo / Muy Alto
OCDE	463	491	515	545	82
Argentina	379	393	440	483	104
Chile	373	388	420	466	93

Fuente: Min. Educ. Argentina – DINIECE 2004.

Los puntajes obtenidos por los estudiantes de los países más desarrollados no sólo son más altos en todos los segmentos socio-culturales que los correspondientes a Argentina y Chile, sino que además es menor la diferencia de rendimiento entre quienes pertenecen a los grupos menos y más favorecidos. Los resultados chilenos, por su parte, aparecen como más equitativos que los argentinos, de manera coherente con la información presentada en el cuadro 13.

3. Reflexiones preliminares sobre los impactos y los costos de las reformas educativas de los países del Cono Sur.

Aún con las salvaguardas expuestas al comienzo de este capítulo, pueden ya arriesgarse algunos juicios sobre los resultados educativos de las transformaciones de la década pasada. Obviamente, estos deben sopesarse en relación a los insumos políticos, sociales y económicos comprometidos en su promoción.

En términos generales, pueden apreciarse algunos logros en la expansión cuantitativa de la educación secundaria y en programas educativos específicos, que no

[10] No se dispone de esta información para Uruguay.

deben desestimarse. Un mayor número de jóvenes en los establecimientos de enseñanza y ciertas mejoras en rubros como infraestructura y recursos didácticos son, por cierto, datos que deben ponderarse positivamente. Pero las notas predominantes de nuestros sistemas educativos continúan siendo los escasos niveles de aprendizaje de los estudiantes y la notoria desigualdad entre ellos según su extracción social. Los datos relevados muestran muy modestas mejoras en los logros educativos –cuando hay alguna- y la persistencia o agudización de la segmentación socioeducativa. Y esa ecuación negativa de los componentes de calidad y equidad impacta directamente en valores sociales superiores. Con la evidencia disponible, resulta bastante evidente que tras las reformas no contamos aún con sistemas educativos eficaces para formar cabalmente *ciudadanos*, en el sentido de un conjunto relativamente homogéneo de individuos aptos para su integración y desempeño social en las más variadas dimensiones (cultural, política, laboral, etc.). Este aserto podría fundamentarse en una multiplicidad de indicadores, pero basta con recordar que 4 de cada 10 jóvenes escolarizados de 15 años no saben leer satisfactoriamente (ver cuadro 14 en este capítulo) para abonar esa proposición pesimista.

El aspecto más saliente es la notoria desproporción entre los recursos políticos, financieros, técnicos y administrativos movilizados en los tres países, por un lado, y los modestos resultados obtenidos, por otro. A lo largo de esta indagación hemos expuesto la compleja ingeniería de las reformas, que se sustentaron en un fuerte operativo político enraizado en otras transformaciones estatales de porte mayor, en la incorporación de saberes especializados inusuales por su procedencia, calidad y cantidad, y en la canalización de importantes aportes financieros fiscales y de empréstitos internacionales.

Todo ello ha supuesto costos apreciables, desde los más tangibles que pueden representarse en dinero, hasta otros menos ponderables pero no por ello menos graves. Desde nuestra perspectiva politológica deben señalarse aquí las confrontaciones políticas, sociales y gremiales, las rupturas en las comunidades académicas y la alteración de las estructuras de gobierno y administración de la educación, que más allá de los daños provocados a los distintos actores involucrados han cuestionado severamente la capacidad de desarrollar políticas educativas ancladas en consensos amplios y sólidos, validadas social y técnicamente y sostenibles en el tiempo. Aún reconociendo la diversidad de valores, perspectivas e intereses propios de toda sociedad plural, es comúnmente aceptado que los acuerdos generales sobre los pilares de un modelo educativo –su constitución en política de estado- es tanto un requisito como una consecuencia de las sociedades nacionales integradas. Como proyectos parciales –de ciertos actores políticos, de

parte de los intelectuales, de algunos sectores sociales de apoyo y patrocinadores supranacionales- estas reformas trazaron gruesas marcas divisorias en el campo educativo, y por ende obstaron a la promoción de empresas educativas genuinamente nacionales.

En otro nivel de análisis, las reformas estudiadas afectaron tejidos particularmente sensibles del fenómeno educativo, tales como el rol de la institución escolar, las estructuras curriculares, los programas de enseñanza. Si bien un análisis en profundidad de estas variables corresponde a enfoques de otras disciplinas científicas –como las Ciencias de la Educación o la Sociología de la Educación- a ningún analista atento le puede pasar inadvertido la trascendencia y gravedad de estas transformaciones, realizadas en plazos relativamente breves y a pesar de múltiples objeciones y resistencias.

A la postre, entonces, los resultados obtenidos por las reformas de los años noventa se presentan como muy modestos en comparación con los precios políticos, sociales y propiamente educativos que demandaron. Esta hipótesis central cuestiona los operativos de transformaciones más ambiciosos y sistemáticos que se asocian con la impronta y forma de decisión y gestión característicos de la ola de reformas educativas de los años noventa en nuestra región. Sobre este aspecto volveremos en el capítulo de Conclusiones de nuestro trabajo.

Sección VI

¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS? LAS REFORMAS DE *LAS REFORMAS* EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY

En los últimos años, accedieron al gobierno de los tres países fuerzas políticas y/o líderes partidarios ubicados, en términos relativos, más a la izquierda del espectro político con respecto a quienes tuvieron a su cargo los Ejecutivos en la década anterior. Con variantes -nada desdeñables- en los tres casos, sus distintas miradas ideológicas y programáticas, los nuevos equipos técnicos y las distintas coaliciones sociales de apoyo ambientaron una revisión parcial de las medidas promovidas anteriormente en diversas arenas de políticas, entre ellas las educativa.

Es así que luego de algunos años de desarrollo, evaluación y crítica de los cambios procesados en los noventa, los gobiernos de Argentina, Chile y Uruguay han prohijado recientemente revisiones de dichas reformas, involucrando en la discusión, con distintos formatos, a múltiples actores políticos y sociales. Hasta el momento, han sido frutos de esas tramitaciones una nueva ley de educación ya aprobada en Argentina, un proyecto de ley enviado por el Ejecutivo al Congreso en Chile, y las resultancias de un congreso educativo nacional que constituirán insumos para una nueva ley en Uruguay. A continuación analizaremos el proceso de elaboración de las nuevas políticas y los productos normativos derivados a la fecha en cada uno de los tres países, para luego arriesgar algunas hipótesis sobre la racionalidad, direccionamiento y entidad del cambio de rumbo en el sector educativo. Naturalmente, la novedad de estos movimientos nos obligará a realizar una exposición menos detallada que la presentada para la década anterior, y a postular reflexiones analíticas provisionales.

CAPÍTULO I
ARGENTINA: LA LEY NACIONAL DE EDUCACIÓN Nº 26.206 DE 2006

1. El proceso de elaboración de la nueva Ley: iniciativa gubernamental y participación social.

En Argentina el gobierno de Néstor Kirchner incluyó en un lugar relevante de su agenda a la educación, lo que supuso en primera instancia la aprobación de la Ley de Financiamiento Educativo en el año 2005. Por esta norma se dispuso un crecimiento paulatino de los recursos públicos destinados a la enseñanza, hasta llegar al 6% del PBI en el año 2009.

En el año 2006 se expresó el interés del gobierno de sancionar una nueva ley marco para el sistema educativo que sustituyera a la Ley Federal de Educación del año 1993. Para ello, se decidió transitar un proceso abierto en el cual los docentes y toda la ciudadanía tendrían oportunidad para expresarse, que se inició con la convocatoria oficial en el mes de mayo.

La convocatoria se acompañó de un documento para el debate preparado por el Ministerio de Educación denominado "*Hacia una educación de calidad para una sociedad más justa*", que propuso diez ejes temáticos y líneas de acción, acompañados de veinte preguntas orientadoras de la discusión, directamente relacionadas con las líneas de acción. Los diez ejes temáticos referían al acceso y permanencia en el sistema educativo, la calidad de la educación, el multiculturalismo, la educación permanente, el rol de la familia, el estatus y la formación docente, la infraestructura escolar, la participación, las nuevas tecnologías de la información, y el gobierno de la educación.

Dentro de estas líneas, se realizaron algunas propuestas específicas que luego serían recogidas en un anteproyecto y finalmente en una ley: estructura curricular unificada para todo el país (sin hacer mención a ningún diseño específico), obligatoriedad del nivel secundario, universalización de la educación inicial, mejoramiento de la formación y discusión de la carrera docente, mayor participación de padres, docentes y comunidad en general en la gestión educativa.

Se invitó a participar del debate a un amplio espectro de sectores y organizaciones, destacándose especialmente el rol de los directamente involucrados en el sistema educativo. El cronograma planteado por el gobierno implicaba procesar el debate entre mayo y julio de 2006, redactar un primer proyecto de ley en agosto, y luego de una fase de consultas a instituciones y especialistas, redactar y elevar el proyecto definitivo al Congreso de la Nación en el mes de octubre. El Ministerio de Educación asumió la responsabilidad de la organización y coordinación del debate junto con el Consejo Federal de Cultura y Educación. Desde el Ministerio se organizarían las asambleas a distintos niveles, y simultáneamente se aplicaría una encuesta de opinión pública de carácter masivo.

A lo largo de varios meses, se realizaron numerosos actos de difusión y jornadas de reflexión y debate de propuestas, en los que participaron miles de docentes y sus organizaciones sindicales, padres, más de setecientas organizaciones de la sociedad civil, y centenares de académicos, intelectuales, dirigentes gremiales, empresarios y otros actores sociales.

Luego de tramitadas las distintas instancias participativas, en septiembre de 2006 se presentó el anteproyecto de ley elaborado por el Ministerio, que fue sometido a una nueva consulta para ser revisado por los distintos actores antes de su envío al Congreso. Luego de una segunda ronda de discusión y consultas con especialistas de la educación, que introdujo escasas variantes, se presentó el proyecto definitivo en el Congreso, que fue rápidamente tramitado y aprobado en el mes de diciembre. En el Senado, la iniciativa fue aprobada por 57 votos a favor y sólo 3 en contra. En Cámara de Diputados recogió 133 votos a favor y 34 en contra, éstos provenientes de una parte de los legisladores de la oposición.

2. Las novedades de la nueva normativa educacional.

Buena parte de los elementos centrales de la nueva ley estaban preanunciados en el documento oficial que inauguró el debate, y posteriormente fueron desarrollados en el anteproyecto elaborado en el mes de setiembre. Los principales cambios con respecto a la ley del año 1993 son los que siguen:

- Derogación de la Ley Federal de Educación.
- Mantenimiento del rol central del Estado como responsable y garante del acceso del derecho a la educación, incluyendo además el compromiso de expansión presupuestal ya dispuesto por la ley de financiamiento.

- Definición de una estructura unificada para todo el país, pudiendo las provincias optar sólo entre dos opciones: una estructura de 6 años para el nivel de Educación Primaria y de 6 años para el nivel de Educación Secundaria, o una estructura de 7 años para el nivel de Educación Primaria y 5 años para el nivel de Educación Secundaria.
- Extensión de la obligatoriedad al ciclo secundario.
- Se establece que las escuelas primarias funcionarán en régimen de jornada completa o extendida.
- Creación del Consejo Federal de Educación (remplazando al Consejo Federal de Cultura y Educación) presidido por el Ministro. La participación docente se canalizará a través del Consejos Consultivos, que serán de apoyo para el Consejo Federal.
- Reforzamiento del rol central en la coordinación y regulación del sistema del Ministerio de Educación, que junto con el Consejo Federal, será el órgano encargado de regular, supervisar y definir criterios generales para la formación docente, los procesos de unificación de la estructura, la extensión de la obligatoriedad, los sistemas de acreditación y evaluación, la definición del estado de emergencia educativa, etc.

En cambio, no se vuelve atrás de la descentralización –vía transferencia de establecimientos- implementada en la década anterior, ni se altera el mecanismo tradicional de subvención financiera a la educación privada. Asimismo, se mantiene el rol de "principal" del Ministerio de Educación con las características básicas acuñadas por la Ley Federal de 1993, ejerciendo un "control a distancia" de la actividad de enseñanza a través de instrumentos como las definiciones curriculares y la evaluación.

La Ley Nacional de Educación reproduce prácticamente todos los elementos mencionados en el anteproyecto que elaboró el gobierno luego de la "primera vuelta" de discusión, y que luego de la "segunda vuelta" no fue sustancialmente modificado. Algunas de las innovaciones introducidas entre una y otra etapa son las siguientes: finalmente, no se determina la duración de los ciclos primario y secundario; se prevé la participación de los distintos actores de la institución educativa; se incluye como potestad ministerial la declaración de estado de emergencia educativa para dar asistencia extraordinaria a alguna jurisdicción, y se lo responsabiliza junto con el Consejo Federal de asegurar niveles de calidad para la educación en zonas rurales; se reconoce a las autoridades de las provincias la potestad de expedir títulos y aprobar el currículo (en el marco de lo que se acuerde en el Consejo Federal) y su responsabilidad de planificar, organizar y financiar el sistema educativo en las jurisdicciones de acuerdo a sus posibilidades.

3. El posicionamiento de los actores sociales ante la nueva Ley.

En su oportunidad, el principal gremio docente, la CTERA, fijó su posición ampliamente favorable ante al proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación.[1] Especialmente, se destacan la asunción de las responsabilidades estatales (Nación y provincias) sobre la educación, la expansión del financiamiento público, la transición hacia la reunificación de la estructura del sistema educativo nacional mediante el reconocimiento de sólo dos variantes en sus ciclos primario y secundario, la extensión de la obligatoriedad del cursado, el propósito de universalización de la educación inicial, y la incorporación de instrumentos de participación democrática en el gobierno educativo, entre otros componentes. El pronunciamiento sindical incluye asimismo algunas observaciones que no hacen a la esencia de la norma.

Adicionalmente, en un pronunciamiento de la Secretaría de Educación de Ctera[2] se reivindica que el proyecto luego convertido en ley recoge muchas de las propuestas presentadas por esta agremiación en el proceso de debate público. Identifica especialmente algunas líneas que se corresponden con reclamos históricos de la CTERA: definición de la educación como bien público y derecho social (excluyendo cualquier forma de mercantilización) y gratuito; asunción del papel del Estado como responsable principal de proveer y financiar la educación y garantizar el ejercicio equitativo de este derecho; incremento del financiamiento hasta el 6% del PBI. Específicamente sobre el estatus laboral, se valora el reconocimiento del derecho de los trabajadores de la educación a la formación permanente y gratuita, la incorporación del derecho a la negociación colectiva provincial y nacional, y la eliminación de los "regímenes especiales" que planteaba la LFE.

Por su parte, la Comisión Episcopal de Educación Católica de la Conferencia Episcopal Argentina emitió el documento titulado "La Iglesia y la nueva Ley de Educación Nacional", en el que fija su posición frente a la misma.[3] En lo vinculado a cuestiones sensibles para la Iglesia, manifiesta su satisfacción con varios aspectos recogidos en la Ley: reconocimiento de la familia como agente natural y primario de la educación y, entre sus derechos, el de la elección de institución educativa de acuerdo a sus convicciones; la responsabilidad principal e indelegable

[1] En el documento titulado "Análisis del anteproyecto de Ley de Educación elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación".
[2] En: http://www.ctera.org.ar/item-info.shtml?x=60709
[3] En http://www.consudec.org/congresociec/iglesia-ley.htm

del Estado en la política educativa y la organización de la educación; existencia de un solo sistema educativo nacional, integrado por los servicios educativos de gestión estatal y privada; participación de la educación privada en el Consejo Consultivo de Políticas Educativas; determinación de la formación integral de la persona, en todas sus dimensiones, como fin de la educación.[4] Con respecto a la subvención estatal de establecimientos privados, considera que por razones de equidad no debería restringirse el aporte estatal al pago de los salarios docentes.

Asimismo, el documento de la Iglesia expresa su valoración positiva de otros aspectos generales consignados en la Ley: priorizar la educación como política de Estado, extensión de la obligatoriedad, doble escolaridad, políticas referidas a la formación docente, reconocimiento de la libertad de opciones educativas, prioridad por los sectores más desfavorecidos, compromiso de financiamiento de la educación como bien público, creación de un Instituto Nacional de Formación Docente e incremento del presupuesto educativo. Por el contrario, se critica la excesiva centralización del sistema educativo, particularmente en lo relacionado con la formación docente.

En cambio, desde una perspectiva doctrinaria se rechaza la inclusión como contenidos curriculares obligatorios de la "Convención para la eliminación de toda forma de discriminación de la mujer" (que incluye los programas de planificación familiar) y la no discriminación por género. En otro registro, también se cuestiona que la normativa sobre administración del personal no contemple su necesaria "identificación con el ideario educativo institucional" como condición para su permanencia, y la extensión de los mecanismos colegiados de gobierno a los Institutos Superiores de gestión privada.

Por ende, puede afirmarse que la nueva Ley de Educación recogió un amplio apoyo político, una clara adhesión de los sindicatos docentes, que se identifican como co-autores de la reforma, y una aprobación general –aunque con ciertas reservas- de los sectores de Iglesia Católica vinculados a la cuestión educativa.

[4] Se considera implícita la dimensión religiosa, aunque a diferencia de la legislación precedente en materia educativa (Ley 1420 y Ley Federal de Educación) no se la enuncia expresamente.

CAPÍTULO II
CHILE: MOVILIZACIÓN, CONCERTACIÓN Y PROYECTO DE LEY GENERAL DE EDUCACIÓN.

1. El desafío estudiantil al status-quo educativo.

Entre abril y mayo del año 2005 tuvo lugar el conflicto más grave que viviera el sistema educativo chileno en las últimas décadas. El 5 de mayo de ese año más de seiscientos estudiantes fueron detenidos por la policía en una protesta en la que se exigía la gratuidad del examen de ingreso a las universidades públicas (Prueba de Selección Universitaria) y del pase (transporte) escolar. Se trata de demandas ya formuladas el año anterior al Ministro de Educación saliente, que no fueron oportunamente contempladas. La movilización fue convocada por la Asamblea Coordinadora de Centros de Alumnos, y contó con la participación de estudiantes de al menos trece liceos. Las manifestaciones fueron en aumento y ampliando su espacio, tanto físico como discursivo. A las marchas en las calles se agregó un paro nacional, al cual se sumaron varias instituciones educativas con el apoyo de los docentes. De las demandas referidas se pasó a una agenda mucho más ambiciosa, en la que los estudiantes reclamaban por las deficiencias de calidad y de equidad del sistema educativo chileno.

Desde el Ministerio de Educación, el gobierno atendió algunas de las demandas estudiantiles, sobre todo aquellas que no afectaban la ingeniería del sistema, como la ampliación de las becas de gratuidad para la prueba de ingreso a la universidad. Para el resto de las reivindicaciones se intentó instalar una mesa de dialogo entre estudiantes y el Ministerio, pero luego fueron suspendidas por este ante la radicalización de las protestas, que llegaron a convocar a casi un millón de estudiantes. La base de apoyo del movimiento y la simpatía por la lucha de los “pingüinos” se amplió progresivamente a vastos sectores sociales y políticos, desde la derecha a la izquierda del espectro partidario. Uno de los datos más significativos es que muchos colegios privados, incluso de élite, apoyaron las manifestaciones. A finales de mayo del 2005, el gobierno oscilaba entre la respuesta represiva –protagonizada por la los Carabineros ante la participación de grupos radicales en las protestas- y la canalización política de los reclamos.

Finalmente, el presidente de la Comisión de Educación del Senado logró un acuerdo con los estudiantes secundarios, que posibilitó la desactivación de más de un mes de conflicto. En su parte sustancial, el arreglo garantizó la participación de los jóvenes en el venidero Consejo Asesor Presidencial que La Moneda proyecta en ese momento.

2. La continentación institucional del disenso: El Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación.

La creación del Consejo finalmente se concretó en el mes de junio, y su composición fue negociada por el gobierno y los distintos actores. Los estudiantes reclamaron que el 50% de los miembros del Consejo perteneciera a los actores sociales, pero la solicitud no fue de recibo para el gobierno. Finalmente, el Consejo estuvo compuesto por ochenta y un miembros, comprendiendo a rectores de universidades públicas y privadas, economistas de la Universidad de Chile, investigadores del Centro de Estudios Públicos (CEP) y representantes del Episcopado católico, del Colegio de Profesores, de la Agrupación de Empleados Fiscales, de estudiantes universitarios, de la Asociación de Padres y Apoderados y, claro está, de los estudiantes secundarios. Esta integración da cuenta de un amplio espectro de opiniones, desde los protagonistas políticos y técnicos del modelo en curso, hasta su oposición social (estudiantes, sindicato docente), pasando por representantes de sectores partidarios de profundizar la arquitectura de mercado existente. Fue presidido por Juan Eduardo García-Huidobro, una de las figuras más importantes en la reforma educativa de la década anterior.

Creado el 6 de junio, el órgano consultivo fue previsto para que funcionara por un plazo de seis meses. El calendario de trabajo fue muy arduo, pues incluía la entrega de un primer informe en septiembre y del final en diciembre. Frente a la emergencia de problemas en la mecánica de trabajo se optó por crear tres subcomisiones: Marco Regulatorio, Institucionalidad y Calidad. Posteriormente se agregaron las comisiones de Docentes y Educación Superior. El trabajo de la Comisión se retroalimentó con el de las Mesas Regionales, constituidas para reflejar las condiciones particulares de las distintas circunscripciones territoriales de Chile.

Lo que emerge del proceso de discusión es la división radical entre los actores en cuestiones de fondo: qué conservar o modificar, cómo mejorar la calidad y la equidad, con el único denominador común de la insatisfacción con los resultados (no necesariamente con la arquitectura) de la organización vigente. El abanico de

opciones es contrastante y enorme: desde darle más autonomía a los municipios (derecha) hasta recentralizar el sistema (izquierda extra-concertacionista); desde la obstinada defensa de la "libertad de enseñanza" (representantes de los sostenedores privados) hasta la propuesta de prohibir que los centros educativos puedan seleccionar alumnos; desde la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) hasta su conservación prácticamente intacta. La polarización se expresa también desde el espectro político, cuando dos diputados de la UDI (derecha) exigen la remoción de quien fue designado por Michelle Bachelet como presidente de la instancia, Juan Eduardo García-Huidobro, por el sólo hecho de que éste habría reconocido ser «estatista».

Una mirada más atenta a la posición de los diversos actores, permite visualizar que el Colegio de Profesores (sindicato docente) se ubica en el mismo espectro que los estudiantes. Comparten las demandas relacionadas a cambios en la ley vigente, el fortalecimiento del Ministerio como órgano de control y evaluación, la desmunicipalización a través de un nuevo organismo encargado únicamente de la educación, el aumento de los salarios, la disminución de la cantidad de horas de clase y la incorporación de nuevas exigencias para la apertura de colegios. En el otro extremo, el sector privado de la educación se opone a la derogación de la LOCE, pero sí considera necesario la flexibilización del Estatuto Docente y la potenciación de la autonomía de los centros educativos y de su libertad de enseñanza. Asimismo, justifica el ejercicio educativo como actividad lucrativa. Mientras el Consejo Asesor sesionaba, tiene lugar la Declaración de la Conferencia Episcopal sobre la educación. La preocupación central de la jerarquía católica es que se evite la pérdida de los valores cristianos, reforzando la educación religiosa en la educación pública. Se oponen, además a la agenda liberal-social de la Presidenta Bachelet. Los técnicos relacionados con el partido de gobierno se encuentran a mitad de camino, quizá debido a una suerte de "realismo posibilista" que les lleva a aceptar las críticas al sistema pero no su reforma radical. Es en este contexto de diferencias insalvables que los estudiantes, pocos días antes de la entrega del informe final a la Presidenta se retiran del Consejo y el llamado Bloque Social -conformado por los voceros nacionales de los estudiantes universitarios, secundarios, docentes, profesores, padres y apoderados- presenta un informe alternativo donde, básicamente, denuncian la perspectiva continuista del órgano.

Del Informe Final del Consejo Asesor Presidencial, de fecha 11 de diciembre de 2006, surge que existe consenso aún hoy sobre el financiamiento público de las instituciones particulares y sobre la estructura descentralizada del gobierno de la educación. En cambio, se reconocen tres temas que dividieron las aguas en las

discusiones: la existencia o no de establecimientos con fines de lucro (mayoritariamente rechazada en el Consejo), el trato diferenciado o igualitario a las instituciones públicas y particulares subvencionadas, y el modo de administración de los establecimientos públicos.

De dicho Informe emerge un consenso crítico muy amplio sobre el desempeño de la educación chilena en términos de calidad y equidad, pero diferencias sobre sus causas: para un sector, se debe a algunas características estructurales, como la retracción de las actividades de orientación y supervisión del Estado, el excesivo peso conferido a la elección de los establecimientos por parte de los padres para orientar el desarrollo del sistema y el mecanismo de subvención financiera. Para otro sector actuante en el Consejo, las carencias de la educación chilena derivan de la aplicación parcial del modelo, por lo que en todo caso deberían corregirse algunas rigideces del mismo, profundizando la autonomía de los centros y perfeccionando los mecanismos de subvenciones (subvención diferenciada). En la sensible cuestión de la selección de los alumnos todos comparten la necesidad de implantar procedimientos que eviten la discriminación arbitraria, pero discrepan sobre el derecho de los prestadores del servicio a seleccionar de acuerdo a aptitud académica del estudiante.

Por ende, aún ubicados todos dentro de la matriz tradicional del modelo, se identifican grupos de actores con dos visiones: unos, quieren expandir el rol regulador del Estado y e inclinar la balanza libertad de enseñanza – equidad educativa a favor de éste último término, en tanto otros apuntan a una mayor libertad de las instituciones educativas como remedo a los males actuales.

Cabe acotar que existió un amplio consenso sobre los problemas estructurales del sistema de educación municipalizado, proponiéndose diversas alternativas que sólo minoritariamente contemplen la prestación nacionalizada del servicio.

Asimismo, se abogó por una reestructuración de los ciclos escolares. La nueva estructura se conformaría por la educación parvularia, un primer nivel de seis años de educación básica, un segundo nivel de cuatro años de educación medida inferior, y un tercer nivel de educación media diferenciada (educación científico – humanista y educación técnico – profesional).

Por su lado, en diciembre de 2006 el Bloque Social presentó un documento propio, que va más allá del oficial en la vocación reformista, aunque sugestivamente tampoco pone en tela de juicio alguna de las piezas claves del sistema constituido desde la década del ’80. Así, se reivindica una mayor responsabilidad del Estado,

pero “Esto no significa el regreso al Estado Docente tradicional, sino el desarrollo de una educación pública descentralizada, que supone una gestión local de la educación, armonizada con un fuerte y redefinido rol del Estado” (Bloque Social 2006). No se cuestiona la subvención pública a las escuelas privadas, salvo a aquellas que persiguen fines de lucro, pero se demanda regular varios aspectos de su actuación: los mecanismos discriminatorios de selección de estudiantes, el cumplimiento de normas legales y administrativas, la calidad de la enseñanza ofrecida, la participación de los actores de la comunidad y los requisitos para ser “sostenedor” de una institución de enseñanza. El Bloque Social también propone la creación de una Superintendencia de naturaleza estatal para evaluar a los establecimientos y de un Consejo Nacional de Educación multipartito. Con respecto a la organización del sub-sistema estatal, la propuesta más trascendente apunta a desmunicipalizar la educación, trasladando las actuales competencias de los municipios a “Servicios Públicos Descentralizados de Educación”. Por último, en cuanto al financiamiento, además de las citadas condicionalidades para el subsector privado subvencionado, se argumenta la necesaria focalización de recursos en los establecimientos públicos.

3. Las iniciativas gubernamentales para la reforma del sistema educativo.

Con antelación a este debate –en octubre del 2005- el gobierno había intentado perfeccionar el modelo vigente sin afectar su matriz, a través del proyecto de ley que instituía una “subvención preferencial” destinada a aumentar los recursos disponibles para los establecimientos que atienden estudiantes en situación de vulnerabilidad y, por el otro, a estimular en ellos una gestión escolar que eleve sus logros de aprendizaje. A su vez, el proyecto establece un sistema de control y sanciones sobre los establecimientos educativos, que toma como base los resultados que obtienen en la prueba de medición de aprendizajes (SIMCE). Asimismo, en junio de 2006 el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de reforma constitucional que intenta equilibrar el derecho a la educación con la libertad de enseñanza, y a garantizar de manera programática la calidad de la enseñanza. Posteriormente, y una vez recibido el Informe de la Comisión Presidencial, se designó un Consejo de Ministros para instrumentar sus recomendaciones, especialmente las atinentes al diseño institucional del sistema educativo y al financiamiento de la enseñanza pública municipal.

Posteriormente, en abril de 2007 el Poder Ejecutivo envía al Congreso un proyecto de “Ley General de Educación”, que establecería un nuevo marco regulatorio,

en sustitución de la Ley Orgánica de la Enseñanza del año 1990. En la medida en que el citado trabajo del Consejo de Ministros corre en paralelo y aún no ha culminado, la norma proyectada no se adentra en los aspectos institucionales y financieros más urticantes. De igual manera, se regulará por otra normativa un nuevo sistema de aseguramiento y evaluación (superintendencia) de la calidad educativa.

El proyecto oficialista establece los principios del sistema educativo, entre los que incluye la universalidad y educación permanente, la calidad, la equidad, la participación, la responsabilidad (todos los actores deben someterse a evaluaciones), la articulación del sistema, la transparencia y flexibilidad (adecuación a diversas realidades y proyectos institucionales). Las responsabilidades estatales principales que se definen son el aseguramiento de la gratuidad de la enseñanza, y el velar por su calidad y equidad, con los mecanismos fundamentales del financiamiento público y la información. En este marco, se hacen algo más rigurosas las condiciones sustantivas para que los establecimientos reciban el reconocimiento oficial, entre las que se incluyen el compromiso de cumplir los estándares nacionales de desempeño y resultados educativos. Por contrapartida, se reafirma el derecho de los padres a elegir el establecimiento de enseñanza para sus hijos, y la pluralidad de proyectos educativos de las instituciones.

Se mantiene la estructura actual de ciclos del sistema educativo, con una "enseñanza básica" y una "enseñanza media", aunque no se hace referencia explícita a que corresponderán ocho años a la primera y cuatro a la segunda. Las novedades a este respecto son la inclusión autónoma de la educación inicial ("parvularia") y la reformulación de los "requisitos mínimos" u objetivos terminales de aprendizaje de cada uno de los ciclos.

La iniciativa legisla sobre una cuestión reiteradamente cuestionada: de aprobarse esta norma, los establecimientos educativos privados no podrán tener fines de lucro, como sí ocurre hasta la fecha. Asimismo, crea el Consejo Nacional de Educación, con integración de todos los actores del sistema escolar, y competencias en definiciones curriculares, evaluación y asesoramiento.

Otra iniciativa trascendente es la prohibición de todas las formas de selección de estudiantes por parte de los establecimientos municipales y privados subvencionados, hasta el grado octavo básico. La selección no podrá sustentarse en razones religiosas, étnicas, económico – sociales o, lo que es más innovador frente a prácticas asentadas, en el rendimiento escolar previo o potencial del estudiante. De no

existir cupos suficientes en un establecimiento, se deberá recurrir al mecanismo del sorteo para su asignación.

Si bien, como quedó asentado, el referido proyecto no afecta las bases del sistema educativo chileno, partidarios del diseño actual le han cuestionado no ser explícito en la reafirmación de líneas que vienen desde la década del ’80: no se enuncia el principio mixto del sistema (público – privado), ni se asegura la igualdad de trato de proveedores públicos y privados; no se consagra la autonomía de gestión de las escuelas; la naturaleza (estatal o independiente) de la agencia que tendrá a su cargo la evaluación de la calidad no se precisa; ni se inserta entre los principios las bases del financiamiento público (Brunner 2007).

En definitiva, la respuesta del gobierno a la extendida insatisfacción con los resultados educativos se compone de una serie de medidas que no desarman el modelo privatista proveniente de la dictadura pinochetista y luego perfeccionado en la reforma educativa de los años noventa, pero por primera vez se atreve a limar algunas de sus principales asperezas. Esta operativa se desarrolla en medio del accionar de fuerzas contrapuestas, que sin embargo no postulan la sustitución completa del esquema institucional que rige la educación. Para viabilizar políticamente la reforma, recientemente –en noviembre de 2007- la coalición de gobierno y la oposición de derecha negociaron y aprobaron el denominado “Acuerdo por la Calidad de la Educación”, pieza a la que se le asigna la categoría de “documento técnico”. En términos generales, en este acuerdo se incorporan algunas de las críticas realizadas por los defensores del modelo vigente al proyecto oficialista, acotando aún más su vocación reformista.

CAPÍTULO III
URUGUAY: SALDANDO LA DEUDA DE LA PARTICIPACIÓN

1. Una estrategia "bottom up"[5] de formulación de una ley de educación.

Como se señaló en la secciones IV y V, Uruguay tramitó durante la segunda mitad de la década anterior una reforma educativa que supuso cambios significativos en varios rubros (reformas curriculares, programas de focalización, formación docente, evaluación de rendimientos), pero que no alteró los patrones tradicionales de gestión y financiamiento de un sistema estadocéntrico, centralizado y jerárquico. Dicha reforma se elaboró e implemento sobre la base de un fuerte componente tecnocrático, con escasas instancias efectivas de participación social. Por esa razón, a la que debe añadirse la distancia política e ideológica entre el gobierno de la época y los colectivos docentes, enfrentó una dura oposición gremial que mancilló su legitimidad social.

En la medida en que esa reforma se tramitó sin una ley marco que la amparara, y que muchas de sus innovaciones son aún resistidas, el nuevo gobierno de centroizquierda se propuso establecer las bases de una nueva organización educativa por medio de una ley de educación que contara con apoyos sociales desde su génesis.

Por ello el gobierno actual lanzó en diciembre de 2005 la convocatoria a un gran debate educativo de carácter nacional a tramitarse durante el año siguiente, que mediante la realización de asambleas de base territorial y su culminación en un gran congreso de educación favoreciera la mayor participación posible.

La organización del "debate" estuvo a cargo de una Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) de veintidós miembros, integrada por representantes del Ministerio de Educación y Cultura, los partidos políticos, instituciones educativas privadas, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la

[5] En la literatura de políticas públicas se distinguen los tradicionales formatos jerárquicos de elaboración e implementación de normas ("top down") de aquellos otros formulados desde la base social y política ("bottom up").

Universidad de la República, los gremios docentes (de las diversas ramas: primaria, secundaria y educación técnicas), los gremios estudiantiles (universitarios y de los centros de formación docente), el Ministerio de Turismo y Deporte y la Asociación de Educadores Sociales. Para solucionar problemas de representatividad, los representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria fueron designados a propuesta del Ministerio de Educación, pero con el consentimiento de sus colectividades.

El diseño del debate fue ambicioso, proponiéndose un modelo de asambleas territoriales y populares que llegara a todas las localidades y barrios. De hecho muchos centros educativos, especialmente en el interior del país, fueron puntos de referencia para estas asambleas, de las cuales emanarían una serie de propuestas que serían procesadas más tarde por la comisión. También, bajo la misma lógica, se desarrollaron distintas asambleas sectoriales atendiendo a los diversos "sectores" asociados a la educación y su temática como: educación ambiental, de jóvenes y adultos, arte y educación física, o sectorial por cada Asamblea Técnico Docente (ATDs.).

Como contrapartida a esta expectativa optimista por los eventuales resultados de las instancias participativas, el rol de las autoridades de la educación en su orientación fue poco significativo. El Ministerio de Educación sólo acompañó las discusiones con el documento "Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el debate educativo", que apenas presenta un diagnóstico de situación y carece de propuestas o descripción de opciones de políticas disponibles.
Otras instancias que apuntalaron el proceso y dieron cuenta de la voluntad de su difusión fueron el desarrollo de un ciclo televisivo sobre la problemática educativa, caracterizado no tanto por la capacidad propositiva sino por la pluralidad de actores y opiniones allí vertidas, la construcción de una página web y una campaña de difusión de afiches y publicidad en medios.

En los hechos, existe un consenso bastante extendido en que la participación efectiva de la ciudadanía en las etapas preparatorias del debate (las asambleas territoriales) fue bastante restringida, y que el mayor peso relativo en las mismas correspondió a los representantes de las agremiaciones docentes. A lo largo del proceso se recibió un número elevado de aportes escritos (casi cuatrocientos) de las más diversas procedencias individuales y de organizaciones de base territorial y funcional, y además se sintetizaron las contribuciones expresadas en más de setecientos asambleas territoriales realizadas en todo el país. Sin embargo, el debate educativo nunca entró en un lugar prioritario en la "agenda ciudadana" y lo hizo con intermitencia en la agenda de los grandes medios de comunicación,

acaso con mayor continuidad en la prensa. Por el contrario, fue tema recurrente de gremios y asambleas docentes; naturalmente, fue también tema de gobierno, aunque tampoco se situó entre sus reformas prioritarias; y hacia el final de proceso, se ocupó de él la oposición política para cuestionar su falta de representatividad y de eficacia para atender los principales problemas educativos.

En la instancia organizativa, los dos aspectos más conflictivos que debió resolver la CODE fueron la vinculación entre las resoluciones del Congreso y la futura ley de educación, y la composición y cupos a asignar a las distintas organizaciones en el evento. Sobre el primer punto, y contra la intención de los gremios docentes de otorgarle carácter vinculante, la CODE resolvió que el Congreso tendría carácter resolutivo, pero que sus resoluciones sólo constituirían recomendaciones a las autoridades autónomas de la enseñanza y a los poderes Ejecutivo y Legislativo, criterio que fue avalado por las autoridades de gobierno. No obstante, por la legitimidad adquirida luego de una extensa discusión social, los gremios continúan reivindicando que las resoluciones deberán ser recogidas en el proyecto de ley que formulará el gobierno.

En cuanto a la composición del Congreso, la decisión más controvertida de la CODE tuvo que ver con la no asignación de plazas a representantes de los partidos políticos, para preservar este espacio social de debate. Esta resolución motivó múltiples cuestionamientos públicos de los partidos opositores, y la renuncia a la CODE de dos de sus delegados. Asimismo, también se impugnó que se hayan otorgado muy pocos cupos en el Congreso a los representantes de la educación privada.

Las instancias de discusión e intercambio finalizaron en un numeroso Congreso Nacional de Educación realizado en noviembre de 2006, integrado por 1732 delgados, 1200 provenientes de las asambleas territoriales y 532 en carácter de delegados sectoriales. El Congreso funcionó en régimen de Comisiones Temáticas y de Plenario.

2. Las perspectivas y estrategias de los participantes.

Como quedó ya apuntado, los distintos gremios docentes –uno por cada rama de la enseñanza- sobresalieron en el debate, por la contundencia de sus demandas y su nivel de organización. Otras organizaciones de carácter técnico pero afines a las orientaciones gremiales –las Asambleas Técnico- Docentes- acompañaron su prédica. Ya en el Congreso, las representaciones de los estudiantes

universitarios y de formación docente terminaron de conformar esta coalición reformista.

El actor gremial postuló un discurso sostenido en tres ejes: defensa de la educación pública, reconocimiento de un sistema en crisis, y democratización de la educación. En realidad, este último fue el aspecto más desarrollado, situando el meollo de la discusión en el gobierno del sistema educativo. En la perspectiva gremial, la educación debe continuar regida por un ente autónomo con respecto al Poder Ejecutivo, pero su dirección debe ser cogobernada a la usanza universitaria, esto es, sin injerencia alguna del poder político en su designación. Así, la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES 2006) postuló que los Consejos de Primaria, Secundaria y Educación Técnico Profesional estuvieran integrados por tres docentes y por lo menos un funcionario administrativo y de servicio, todos electos por sus pares. Por su parte, el Consejo de Formación Docente sería cuatripartito y sus miembros electos por docentes, estudiantes, egresados y funcionarios. Estos distintos Consejos estarían asociados en una Comisión Coordinadora, integrada con un representante de cada Consejo y uno de la Universidad de la República, con competencia en la articulación de la política educativa que surgiera de cada subsistema. Por su parte, las Asambleas Técnico Docente de cada subsistema resolverían en materia de política educativa. Por último, se institucionalizaría el Congreso Nacional de Educación, que tendría como primera misión elaborar el proyecto de la nueva Ley de Educación. La agremiación de los funcionarios de la enseñanza técnica (AFUTU) propuso un esquema similar para la dirección de su sector. Más moderadamente, la Federación Uruguaya de Magisterio reclamó la participación de docentes electos por sus pares en el organismo de gobierno del sector, pero en conjunción con representantes políticos. El cogobierno y la autonomía para la enseñanza básica y media fue también defendido por algunos intelectuales, fundamentalmente de las áreas de Humanidades y Ciencias de la Educación, y por la Federación de Estudiantes Universitarios (FEUU).

Desde otra perspectiva, que resultó minoritaria en el Congreso, la Asociación Uruguaya de Educación Católica (AUDEC) reflejó sus posturas en el documento "Aportes de la educación católica al debate educativo". En esta pieza se argumentaron dos demandas fundamentales de este sector. En primer término, la descentralización y autonomía de gestión de los centros privados para plasmar sus proyectos educativos. En esta visión, las autoridades educativas deberían establecer una propuesta curricular básica con actitudes, habilidades y contenidos mínimos comunes, dejando un espacio para que cada centro educativo determine lo propio, según las características de los educandos y su contexto social. Asimis-

mo, el gobierno de la educación debería asumir exclusivamente funciones rectoras y reguladoras, confiando el grueso de las funciones de gestión a cada centro. En segundo lugar, los colegios privados católicos demandaron libertad de acceso y de enseñanza para todos los ciudadanos, lo que requiere de la garantía del Estado para que los padres puedan elegir el establecimiento educativo para sus hijos sin cortapisas económicas. Si bien el documento no reclama a texto expreso financiamiento público, subyace la idea de que el Estado debe financiar a las instituciones privadas, presentadas como una forma de gestión particular de un sistema público más amplio ("un sistema público, dos formas de gestión").

Por su parte, desde el subsistema político se canalizaron apoyos al proceso de discusión provenientes de tiendas oficialistas, si bien manteniéndose al margen de los contenidos y propuestas que fundamentalmente los gremios docentes colocaban en la discusión. Por el contrario, la oposición de centro – derecha siguió el debate con escasa vocación propositiva, para luego deslegitimar al Congreso y a sus resoluciones, seguramente preservando una participación más protagónica en la futura etapa parlamentaria.

3. Las resoluciones del Congreso Nacional de Educación y su tramitación posterior.

El elevado número de congresales y el escaso tiempo disponible para las discusiones llevó a que el funcionamiento del Congreso reposara fundamentalmente en la Comisiones Temáticas, frecuentemente con solapamientos en sus objetos y decisiones, y una redacción de las propuestas de estilo aluvional. Por ello es muy escueta la Declaración Final, en la que se reafirman algunos principios constitutivos del sistema educativo uruguayo: laicidad, obligatoriedad, gratuidad y universalidad, a los que se agregan participación, integralidad, autonomía y cogobierno. Se define a la educación como política de Estado, y se reclama un presupuesto educativo no menor al 6% del PBI. La declaración se cierra con la "máxima aspiración" de ver reflejados en la futura Ley de Educación los principios aprobados por el Congreso, y que todos los aportes recogidos durante el Debate Educativo y en el Congreso constituyan una "referencia ineludible" para las autoridades.

Más allá de lo programático, en las resoluciones aprobadas en el Plenario y en Comisiones se refleja claramente la imposición de las posturas promovidas por los gremios docentes y los estudiantes universitarios. Reiteradamente se manifiesta la demanda de autonomía y cogobierno de docentes, padres, estudiantes y

funcionarios en su expresión maximalista, esto es, "rechazando su designación por parte del Poder Ejecutivo". Se incorporan además consideraciones favorables sobre la descentralización, entendida como derecho de cada centro educativo a organizar y desarrollar su propio proyecto de trabajo, otorgando prioridad para ello a la relación con su entorno. Finalmente, cabe también anotar que se rechaza a texto expreso cualquier subvención estatal a instituciones privadas.

Como puede apreciarse, las cuestiones del gobierno de la educación se apropiaron de la mayor parte del debate educativo procesado en Uruguay, dejando de lado otras cuestiones presentes en la agenda de la región.

A la fecha de escritura de estas líneas las autoridades educativas uruguayas todavía no han enviado al Poder Legislativo el proyecto de ley de educación prometido. Recientemente (febrero de 2008) el Ministerio de Educación divulgó un documento titulado "Anteproyecto de Ley General de Educación. Principales ideas", que incluye como novedades la creación de un "Sistema Nacional de Educación Pública", el establecimiento de un mínimo (no especificado) de horas de clase, la obligatoriedad de la educación media superior y la creación de un instituto universitario de formación en educación, así como el carácter universitario de la formación docente. Asimismo, promueve la participación en varias instancias (Consejos de Participación en centros educativos, Comisiones Consultivas de los Consejos de Educación). En relación a la materia más sensible –el gobierno del sistema educativo- propone la participación de los docentes en la elección de dos de los cinco consejeros del Consejo Directivo Central de la ANEP, y de uno de los tres integrantes de cada uno de los Consejos desconcentrados (Inicial y Primaria, Educación Media Básica, Educación Media Superior y UTU). Esta propuesta de compromiso no ha satisfecho a varios gremios docentes y a algunos sectores políticos de la coalición de gobierno, que reclaman el estricto cumplimiento de las resoluciones del Congreso Nacional de Educación en lo relativo a autonomía y cogobierno.

Capítulo IV
¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA DE POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL CONO SUR?

Es muy temprano para responder a cabalidad si nos encontramos ante una nueva ola de reforma de distinto signo a la producida un decenio atrás: el proceso es muy reciente, el ritmo de los avances varía de país en país y, salvo en el caso argentino, aún no se ha completado la etapa de reformulación normativa. Es evidente que existe desde los gobiernos y desde algunos actores sociales significativos en ésta área –los sindicatos docentes, los estudiantes- la intención de revisar las políticas y las estructuras educativas tal como fueron delineadas previamente. Pero todavía no se puede afirmar tajantemente si: i) ese proceso de revisión será culminado; y más aún, ii) si supondrá la suplantación de un modelo por otro, apenas esbozado.

Pero aún con estas salvaguardas, el recorrido descrito en las páginas anteriores permite arriesgar algunas observaciones preliminares de interés, que consignamos a continuación, y se esquematizan al final del artículo en los Cuadros 1 y 2.

a) No aparece una agenda de políticas educativas de relevo, de la misma envergadura de aquella otra que marcó la década de los noventa. En términos generales, las nuevas normativas y propuestas apuntan a reafirmar principios generales vinculados al derecho a la educación, a refinar las formas de gobierno existentes y a rectificar aristas disfuncionales de los respectivos modelos nacionales. En algunos casos, ellos supone la restauración de estructuras anteriores (los ciclos educativos en Argentina), en otros, la experimentación de nuevas soluciones (alternativas a la educación municipalizada en Chile) o variantes de lo actual (cogobierno dentro de la tradición estatista en Uruguay, perfeccionamiento del mecanismo de subvenciones en Chile). Pero no se advierte en ningún caso una propuesta maximalista y sistemática de reestructura educativa. La categorización de los rubros afectados por la nueva ley argentina y por el proyecto gubernamental chileno figuran en el Cuadro 1, en tanto en Uruguay aún no existe un proyecto emanado del gobierno.

b) Hasta el momento, las reformas propuestas no modifican sustancialmente la relación de lo público y lo privado en la arena educativa. Así, se mantienen intangibles la rígida separación entre ambos sectores y la figura del Estado Do-

cente en Uruguay, la indiferenciación público – privado en Chile y el esquema tradicional de subvención pública y autonomía relativa de los colegios particulares en Argentina (Cuadro 1).

c) Tampoco se afecta sustantivamente la distribución de poder a la interna del sector público, entre las autoridades nacionales y las provinciales o municipales. No obstante, puede apreciarse cierto incremento de las competencias centrales de regulación y supervisión (la previsión de la "emergencia educativa" en Argentina, la búsqueda de alternativas a la municipalización en Chile) (Cuadro 1).

d) Se evidencia una preocupación de todos los gobiernos de tramitar las transformaciones dentro de esquemas participativos y de concertación, en detrimento de los armados más centralizados y tecnocráticos que les precedieron. Dentro de esa matriz común, el vínculo entre esa estrategia de *policy making* y los productos efectivos del accionar gubernamental, su función y el rol de los diferentes actores varía de país en país (Cuadro 2).

e) El recambio en los elencos gobernantes ha supuesto también un cambio en el protagonismo relativo de los actores sociales. En los tres países los gremios docentes y estudiantiles expanden su esfera de influencia, en tanto los elencos técnicos y el sector privado de la educación pierden parte de su predicamento (Cuadro 2).

f) Ocupan un lugar más importante en las agendas gubernamentales temas que no fueron centrales en la reforma anterior, tales como el incremento sostenido del gasto público en educación (y no sólo su racionalización), la formación docente, la enseñanza técnica, etc.

En síntesis, los gobiernos del Cono Sur parecen apostar por transformaciones educativas sustentadas en amplios apoyos sociales, con continuidades y regresos a las tradiciones institucionales nacionales y modificaciones parciales de las reformas más recientes. Recién en los próximos años podrá evaluarse si estos operativos se arraigan y expanden conduciendo a transformaciones educativas de porte, o se limitan a encarnar variantes de construcciones anteriores.

Cuadro 1
Lineamientos centrales de la nueva legislación aprobada o proyectada (2005-2007)

Dimensiones	**Argentina**	**Chile**
Redefinición de fines de la educación	*No*	*No*
Funciones del gobierno nacional	*Moderada expansión*	*moderada expansión*
Modificación estructura curricular	*Si*	*No*
Cambios en las modalidades de financiamiento	*No*	*si (ajuste)*
Descentralización territorial	*Incambiada*	*ajustes (en estudio)*

Fuente: Sección VI
Nota: no se incluye a Uruguay por no existir aún ley ni proyecto presentado al parlamento.

Cuadro 2
Caracterización de los procesos de concertación educativa en los países del Cono Sur (2005-2007)

Dimensiones	**Argentina**	**Chile**	**Uruguay**
Características del proceso	*Participativo*	*Participativo*	*participativo*
Función de la participación	*Legitimador*	*amortiguador social*	*constituyente*
Rol del Gobierno	*Orientador*	*continentador*	*(mero) organizador*
Vinculación con legislación posterior	*Directa*	*Insumo*	*Incierta*
Incidencia técnica (expertos)	*Media*	*Alta*	*Baja*
Incidencia gremial	*Alta*	*Media*	*Alta*
Incidencia sector privado	*Media*	*Alta*	*baja*

Fuente: Sección VI

CONCLUSIONES

1. Desde una mirada politológica, que repara en la adscripción de las reformas educativas del Cono Sur a corrientes generales de transformaciones estatales, el análisis y la categorización desarrollada en esta investigación permite dar debida cuenta de una serie de atributos de destaque, que efectivamente inserta a las transformaciones sectoriales en ese movimiento global:

a) El doble movimiento del cuerpo principal de las reformas: por un lado centrípeta, al fortalecer los núcleos de decisión de las políticas por medio de la definición de los contenidos curriculares comunes y constituir sistemas inéditos de seguimiento y evaluación; por otro centrífugo, al descentralizar la administración (apuntando a la gestión) y los currículos (con fines de calidad educativa), y propiciar la elaboración de proyectos emanados de las escuelas. Así, se sigue la tendencia general de reforma de la gestión pública consistente en el robustecimiento de los fines estratégicos de las autoridades centrales, y la delegación de la ejecución en unidades subordinadas (Lane 1995, Hood 1991).

b) Los dos momentos del ciclo de las reformas, que se compadece con las dos generaciones de reforma del estado: la primera, de características más estructurales (privatización, descentralización) que sólo alcanzó su completo desarrollo en la experiencia chilena; la segunda, con acento en las construcciones institucionales (evaluación, programas especiales, políticas compensatorias, etc.) (Oszlak 1999, Naím 1994).

c) La atención a la población más desfavorecida en términos de capital cultural y social por medio de programas de discriminación positiva, también congruente con el "paradigma emergente" de las políticas sociales (Franco 1995).

d) La introducción parcial, con intensidad variable de país en país, de principios empresariales en la gestión pública, tales como la competencia por recursos escasos (cuasimercados), la constitución de incentivos para instituciones y docentes y la subvención de la demanda (Osborne y Gaebler 1994).

e) La rediscusión de las responsabilidades públicas y privadas en el mantenimiento de la educación, con un re-direccionamiento de aquéllas (desde la educación superior hacia los tramos anteriores) y en algunos casos (Argentina, Chile) la expansión o consolidación de los roles de los particulares (familias, empresas) (Wolff et al 2002, Bentancur 2001).

2. En la medida en que se acerca el foco del análisis, dentro de esta pertenencia genérica de las reformas educativas a las transformaciones de la época se advierten particularidades importantes, que derivan tanto de las características nacionales como de la propia naturaleza sectorial –y por ende, parcialmente autónoma- de ésta área de políticas públicas.

Esta investigación ha cuestionado la divulgada caracterización de las reformas educativas de los años noventa en América Latina como una "ola de reformas", estructurada en torno a un catálogo supuestamente común de mejora de la gestión, el financiamiento, la calidad y equidad educativa y la formación docente, y procesada mediante pactos de concertación social (Gajardo 1999). En nuestros tres casos de análisis hemos hallado, en cambio, que las distintas trayectorias institucionales de cada país, las modalidades de la hechura política, el perfil y la orientación de las autoridades educativas y la composición de los equipos técnicos involucrados, generaron configuraciones nacionales de políticas con densidad y racionalidades propias. Especialmente, hemos encontrado que el grado de articulación de la política sectorial con las políticas "macro" de los gobiernos de la época –esto es, la importancia relativa de la agenda educativa en sus proyectos políticos – es una variable que contribuye a explicar los márgenes de autonomía de las políticas educativas, y su posibilidad de diferenciarse del resto de las transformaciones estatales que en estos países se encaminaron, por lo general, a la reducción del aparato estatal y a la expansión de las funciones del mercado.

Asimismo, ha sido de especial relevancia para entender las particularidades nacionales comprender su *"path dependence"* en la arena sectorial. Es sugestivo, en esta línea, que sólo Chile, merced a la dictadura que rompió todos los diques de los códigos políticos, haya procesado una reforma estructural temprana de su sistema en los años ochenta, en tanto los gobiernos argentino y uruguayo, pródigos en reformas en otras áreas, no hayan alterado los patrones tradicionales de organización de la enseñanza (básicamente, en sus modalidades de gestión y financiamiento). Adviértase que incluso la transformación más importante realizada en Argentina –la transferencia de servicios educativos a las provincias- es-

tuvo antecedida por instancias sociales de legitimación, y por precedentes nacionales de provincialización de la enseñanza.

Como explicación de los límites de las reformas en Argentina y Uruguay a este factor institucional podría añadirse –aunque con menos certeza- la hipótesis de un "bloqueo preventivo" de operativos más drásticos por el potencial efecto de veto de los gremios docentes, factor que obsta a la introducción de esas medidas en una agenda política realista de los gobiernos de turno.

El reconocimiento de la pluralidad de armados y contenidos de las reformas supone interpelar la hipótesis neodependentista, por cuanto los esfuerzos técnicos y financieros de las instituciones financieras internacionales que promovieron reestructuras drásticas de los sistemas educativos sólo tuvieron una acogida parcial. En ninguno de los tres casos nacionales puede entenderse la transformación educativa como una imposición externa, libretada por esos organismos: aún en el caso chileno, claramente emparentado con el modelo ortodoxo, la evidencia indica que constituyó un arquetipo y no un producto de éste. En Uruguay, las IFIs. fueron determinantes para financiar la reforma "Rama", pero no lograron direccionar los cambios; en Argentina, su influencia se expresa en el sustento de ciertas operaciones estratégicas, pero no explica los componentes medulares de las transformaciones. En todos los casos, por tanto, el Banco Mundial y el BID fueron jugadores activos en los procesos de reforma, pero el vínculo con los respectivos gobiernos no se expresó en un "contrato de adhesión". Desde el punto de vista teórico, que trasciende nuestro análisis sectorial, en de interés apreciar que en ciertas circunstancias éstos países cuentan con recursos institucionales y políticos para negociar e incluso resignificar la influencia externa.

3. En el plano específico de los principios rectores de las reformas y de los instrumentos de políticas utilizados, nuestro relevamiento permitió delinear un modelo mercantilista en la gestión y privatista en el financiamiento en Chile; una gestión híbrida (burocrático – descentralizada) y la pervivencia de mecanismos incrementales de subsidios públicos al sector privado en Argentina; y la profundización del tradicional esquema centralista de la educación uruguaya -si bien condimentado con insumos provenientes del gerencialismo- y de la nítida separación público – privada.

Estas diferencias en la administración y el financiamiento del sistema se contraponen con un catálogo básicamente común en el *set* de políticas aplicadas para incrementar la calidad y la equidad de los aprendizajes: focalización, evaluación

de rendimientos escolares, reformas curriculares, extensión de los tiempos escolares obligatorios, etc.; y con una modalidad de implementación también compartida, de estilo convencional, que dividió claramente las instancias y responsabilidades de formulación, con la etapa de ejecución de las políticas (*top down*) y por ello restringió el elenco de actores con participación relevante en el diseño de la nueva arquitectura de los sistemas.

4. Una apreciación de los impactos de las reformas arroja un panorama no demasiado alentador, si se consideran los esfuerzos políticos, técnicos y financieros desplegados. Paradójicamente, reformas de "nueva generación", dirigidas a la mejora de los aspectos sustantivos de la enseñanza, pueden exhibir sus mayores avances en un rubro tan tradicional como la cobertura educativa, especialmente en el ciclo secundario (Argentina, Chile) y preescolar (Uruguay). A menos en el corto plazo, los logros en términos de aprendizajes son muy modestos, y mantienen el rezago de la región con respecto al mundo desarrollado. En cuanto a la equidad, ciertas mejoras vinieron asociadas a la expansión de la cobertura a sectores históricamente postergados, y al éxito de algunos programas de atención focalizada (especialmente en Chile). De todas formas, el mayor énfasis en la problemática de la distribución social del conocimiento terminó afectando aspectos sensibles como la organización curricular y los planes de estudio, sin conseguir progresos destacados en sus propios objetivos igualadores.

5. Lo antedicho supone aprendizajes que deberían asimilarse en la actual agenda pos-reformista, o de "reformas de las reformas".

En primer término, con respecto a los procesos de hechura de las reformas, es un hecho incontrastable que las innovaciones educativas necesitan de permanencia y continuidad en el tiempo para arraigar, generar resultados y por ende, ser susceptibles de evaluación. Esta circunstancia aconseja, por un lado, la celebración de acuerdos políticos que aseguren su vigencia más allá de un período de gobierno, para garantizar su sustentabilidad política; por otro, la inclusión en su etapa de formulación de los actores claves en su implementación, los docentes, para prohijar su legitimidad social y una implementación alineada con el diseño. Sobre estos puntos las reformas de los noventa constituyen experiencias para el aprendizaje: transformaciones aceleradas y en cierto sentido "exitosas" (en tanto materializadas) como las de Argentina y Uruguay, impulsadas por elencos técnicos cobijados en espacios de poder monopartidistas, son objeto de desguace pocos años más tarde, cuando cambian los sectores en el poder. Líneas de acción

con más recorrido como la chilena, surgida de un pacto implícito entre los partidos de izquierda y de derecha, tampoco resisten los cuestionamientos de movimientos sociales, cuando luego de varios años éstos logran organizarse y expresarse.

Sin embargo, debe prevenirse sobre algunos atajos tentadores en ese tránsito hacia la democratización de las decisiones educativas fundamentales. Un "realismo político" exacerbado podría inclinar a los gobiernos a evitar los conflictos partidarios y gremiales inherentes a cualquier política ambiciosa de reforma, comprometiendo así las soluciones efectivas de las graves carencias educativas reseñadas a lo largo de este trabajo. Las reformas de los noventa pecaron de cierta soberbia tecnocrática que condujo a desdeñar las variables políticas que excedían el corto plazo. Ya en esta década, conviene estar advertidos del riesgo de sobrepolitizar la cuestión educativa y soslayar los basamentos científicos y técnicos necesarios para cualquier operación que se pretenda exitosa. No se trata de diluir los perfiles partidarios, ni de corporativizar las decisiones públicas abandonando el rol rector que a los representantes de la ciudadanía les corresponde, sino de tramitar un intercambio calificado y exigente entre una pluralidad de actores involucrados, que ambiente un imprescindible operativo de ensanche de la base consensual sobre la que pueda edificarse el desarrollo educativo a mediano plazo. El desafío es, pues, elaborar políticas de largo alcance, socialmente pertinentes y técnicamente fundamentadas, que al mismo tiempo puedan ser avaladas por un amplio espectro ciudadano.

Segundo, sobre las orientaciones de políticas propiamente dichas la peripecia de los noventa trasmite cierto escepticismo sobre las versiones más "modélicas", que responden a cuerpos de ideas únicos. Ni el modelo privatista chileno, ni el estatista uruguayo, ni el híbrido argentino pueden exhibir resultados que avalen su superioridad, y por ende, los constituya en espejos deseables. Las transformaciones radicales, como la procesada en Chile, han insumido una gran cantidad de recursos políticos, técnicos y financieros para desestructurar el armado tradicional primero, y para "domesticar" las aristas más agresivas del nuevo esquema posteriormente, sin que sus impactos parezcan justificar la faena. En Uruguay, en el otro extremo, la pervivencia del estatismo ha sido impotente, más allá del discurso, para reducir de manera significativa las desigualdades educativas o mejorar sustancialmente los aprendizajes. Otro tanto podría afirmarse del experimento argentino.

Pero de la misma manera en que marcamos los límites de los operativos implementados, corresponde insistir en la necesidad de políticas educativas

enjundiosas, bien planificadas, cuidadosamente implementadas y sujetas a evaluación y corrección periódicas. Para lograr esto es imprescindible mejorar sustancialmente las capacidades estatales en esta área, con una dirección política comprometida y calificada y una gestión pública más eficiente, dotada de los recursos e insumos humanos y materiales necesarios, favorecedora de una carrera administrativa y de un estatus funcional estimulante para el plantel docente, y que incorpore de manera permanente a la estructura de la función pública los saberes y experiencias de un amplio arco de especialistas en la temática educativa. Tanto la trascendencia de los valores en juego, dada la estrecha vinculación entre la condición de la enseñanza y las dimensiones políticas, sociales y económicas de la vida comunitaria, como la deficitaria situación de nuestros países en términos de resultados educativos, exige la mayor atención por parte de los gobiernos nacionales. Aunque se ha cuestionado los altos costos de las reformas analizadas en relación a sus resultados relativamente magros, pueden fácilmente suponerse los costos aún mayores a mediano y largo plazo de la inacción estatal o de una administración meramente burocrática del sistema educativo.

Lo antedicho no supone necesariamente demandar modelos alternativos acabados, tributarios de una nueva ortodoxia de época. En su lugar, mayor rédito podría extraerse del análisis y la evaluación de intervenciones de políticas específicas, que pudieran compadecerse con los antecedentes institucionales y las modalidades nacionales de producción de políticas. El pasaje desde armados más universales y pretenciosos a otros también sistemáticos pero más particulares y flexibles, anclados en factores esenciales para la vida educativa (financiamiento adecuado, formación docente, materiales e infraestructura, tiempo escolar, planes y programas pertinentes) podría así beneficiarse de la incorporación selectiva de algunas de las líneas de acción promovidas en los años pasados, de acuerdo a las características y necesidades de los contextos específicos a los que estarán destinados, e innovar o rescatar experiencias anteriores en otros rubros desestimados u olvidados por esas reformas.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

AFUTU - FENAPES. "Informe Uruguay.", en CTERA et al *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico.* Clacso, Bs. As.

AGUERRONDO, Inés. 1998. "Las propuestas de transformación de la formación docente en la Argentina". *Revista Latinoamericana de Innovaciones Educativas*, año X, nº 28, junio.

ALBERGUCCI, Roberto H. 1996. *Educación y Estado. Organización del Sistema Educativo*. Editorial Docencia, Bs. As.

ALMANDOZ, María Rosa. 2000. *Sistema educativo argentino. Escenarios y políticas.* Santillana, Bs. As.

ANEP. 2004. *Primer Informe Nacional PISA 2003 Uruguay*. MEC, Montevideo.

_____. 2000. *Una visión integral del proceso de reforma educativa en Uruguay.* ANEP, Montevideo.

ANEP – CODICEN. 2005. *Panorama de la educación en el Uruguay. Una década de transformaciones (1992-2004).* ANEP, Montevideo.

_____. 1995. *Proyecto de Presupuesto, Sueldos, Gastos e Inversiones*. ANEP, Montevideo.

ANGELL, Alan. 1997. "Reforma educativa y política en Chile". *Perfiles Latinoamericanos* vol. 6 nº 10, México.

ARELLANO MARÍN, José Pablo. 2001. "La reforma educacional chilena", en *Revista de la CEPAL* nº 73.

AUCOIN, Peter. 1990. "Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums". *Governance* , número especial, Oxford.

AUDEC. 2006. *Aportes de la educación católica al debate educativo*. Mimeo.

ÁVALOS, Beatrice. "La formación de profesores y su desarrollo profesional. Prácticas innovadoras en busca de políticas. El caso de Chile", en C. Cox (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile.* Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

BALL, Stephen J. 2002. "Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas", en M. Narodowsky et al (comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela.* Granica, Bs. As.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). 2000. *Reforma de la educación primaria y secundaria en A.L y el Caribe.* BID, Washington.

_____. 1996. *Apoyo a la reforma en la prestación de servicios sociales: una estrategia.* BID, Washington.

BANCO MUNDIAL. 2004. *Inequality.* World Bank, Washington.
_____ 1999. *Educational change in Latin America and the Caribbean.* Banco Mundial, Washington.
_____ 1995. *Priorities and Strategies for Education*. Banco Mundial, Washington.
_____ 1991. *Argentina. Reasignación de los recursos para el mejoramiento de la educación.* Banco Mundial, Washington D.C.
BARRY, Luis Antonio. 2005. *La transferencia de los servicios educativos.* Grupo Editor Latinoamericano, Bs. As.
BELLEI, Cristian. 2004. "Equidad educativa en Chile: un debate abierto". *Serie Reflexiones: Infancia y Adolescencia* nº 2. UNICEF, Santiago.
BELMARTINO, Susana, S. Levín y F. Repetto. 2001. "Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso". *Socialis* vol. 5.
BENTANCUR, Nicolás. 2001. "Las Políticas Universitarias en América Latina en los años noventa: del Estado Proveedor al Estado Gerente". *Pensamiento Universitario* n° 9.
BERZOSA, Carlos. 1996. "Crisis económicas y retrocesos del Estado de Bienestar", en R. Casilda
BIGLASIER, Glen. 2002. "The Internationalization of Chicago's Economics in Latin America", en *Economic Development and Cultural Change*, vol. 50, issue 2, págs. 269-86.
BLOQUE SOCIAL. 2006. *La crisis educativa en Chile. Propuesta al Debate Ciudadano*. Mimeo.
BOIX, Carles. 2002. *Partidos políticos, crecimiento e igualdad.* Alianza Editorial, Madrid.
BORÓN, Atilio et al. (comps.). 1999. *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina.* Clacso – Eudeba, Bs. As.
BRASLAVSKY, Cecilia. 1999. *Rehaciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*. Bs. As.: Santillana.
_____ 1996. "Acerca de la reconversión del sistema educativo argentino, 1984-1995". *Propuesta Educativa* nº 14.
BROOKS, Sarah M. 2004. *Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The diffusion of pension privatization around the world.* Paper presentado en la Convención Anual de la Asociación de Estudios Internacionales, Montreal.
BRUNNER, José Joaquín. 2007. "Los principios en el Proyecto de Ley General de Educación: tres tests para probar su consistencia". *Ponencia presentada al Seminario ¿Hacia una educación de calidad?*, Pontificia Universidad Católica de Chile, 6 de mayo.
_____ y G. Sunkel. 1993. *Conocimiento, sociedad y política.* Flacso, Santiago.
BUTCHER, Tony. 1995. *Delivering Welfare. The Governance of the Social Services in the 1990's.* Open University Press, Londres.
CAMOU, Antonio. 1997. "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", en *Nueva Sociedad* nº 152, Caracas.

CARNOY, Martín et al. 2004a. “Introducción y plan de estudio”, en M. Carnoy et al. *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay.* BID – Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Bs. As.

CARNOY, Martín et al. 2004b. “Reformas educativas y financiamiento educativo en el Cono Sur (1980 – 2000)”, en M. Carnoy et al. *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay.* BID – Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Bs. As.

CARNOY, Martín y P. Mc. Ewan. 1997. *Public investments or private schools? A reconstruction of educational improvements in Chile.* Stanford University.

CASASSUS, Juan. 1993. “Modernidade educativa e modernizaçao educacional”. *Cadernos de Pesquisa* nº 87, Sao Paulo.

CAYOTA, Pablo. 1996. “Educación secundaria: en – claves de transformación”. *Cuadernos del CLAEH* nº 76, Montevideo.

CEPAL 2001. *Panorama Social de América Latina 2000 - 2001*. CEPAL, Santiago de Chile.

_____ 1999. *Panorama Social de América Latina 1999.* CEPAL, Santiago de Chile.

_____ 1994. *Los bachilleres uruguayos*. CEPAL Oficina de Montevideo.

_____ 1992. *¿Aprenden los estudiantes en el Ciclo Básico de Educación Media?* CEPAL Oficina de Montevideo.

_____ 1990. *Enseñanza Primaria y Ciclo Básico de Educación Media en Uruguay.* CEPAL Oficina de Montevideo.

CHUBB, John E. y Terry M. Moe. 1990. *Politics, Markets, and America’s Schools.* Brookings Institution, Washington DC.

COMISIÓN EPISCOPAL DE EDUCACIÓN CATÓLICA – Conferencia Episcopal Argentina. 2006. *La Iglesia y la nueva Ley de Educación Nacional.* Mimeo.

COMISION NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN. 1995. *Los desafíos de la educación chilena frente al siglo XXI.* Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL DEBATE EDUCATIVO (CODE). Actas de sesiones. Disponible en www.debateeducativo.edu.uy

CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. 2006. *Informe Final.* Mimeo.

CORBALÁN, María Alejandra. 2002. *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina.* Biblos, Bs. As.

CORNEJO, Rodrigo. 2006. “El experimento educativo chileno 20 años después: una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar”. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en la Educación* vol. 4, nº 1.

CORRALES, Javier. 1999. “Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas”. *Documentos* nº 14. PREAL, Santiago de Chile.

COX, Cristián. 2004. “Las políticas educacionales en Chile en las últimas dos décadas del siglo XX: compromiso público e instrumentos de Estado y mercado”, en M. Carnoy et al. *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de la*

Argentina, Chile y Uruguay. BID – Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Bs. As.

COX, Cristián (ed.). 1999. *La reforma educacional chilena.* Editorial Popular, Santiago de Chile.

_____. 1997. "La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación". *Documentos* nº 8. PREAL, Santiago de Chile.

CTERA. 2006. *Aportes para el debate de una nueva ley de educación.* Mimeo.

CTERA, CNTE, Colegio de Profesores, AFUTU – FENAPES, LPP. 2005. *Las reformas educativas en los países del Cono Sur. Un balance crítico.* Clacso, Bs. As.

DAHL, Robert A. 1989. *La poliarquía. Participación y oposición.* Rei, Bs. As.

DE VEDIA, Mariano. 2005. *La educación aún espera.* Eudeba, Bs.As.

DIAZ, Alvaro. 1994. "Tendencias de la reestructuración económica y social en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* año LVI nº 4.

DOLOWITZ, David P. y David Marsh. 2000. "Learning from abroad: the rol of policy transfer in contemporary policy making", en *Governance* vol. 13, n° 1. Oxford.

DOWNS, Anthony. 1992. "Teoría económica de la acción política en una democracia", en G. Almond y otros, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política.* Ariel Ciencia Política, Barcelona.

DRAKE, Paul W. e Iván Jaksic (compiladores). 1999. *El "modelo" chileno. Democracia y desarrollo en los noventa.* LOM, Santiago de Chile.

DUSCHATZKY, Silvia y P. Redondo. 2000. "Las marcas del Plan Social Educativo o los indicios de ruptura de las políticas públicas", en S. Duschatzky (comp.)*Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad.* Paidós, Bs. As.

DUSSEL, Inés. 2004. "Las reformas curriculares en la Argentina, Chile y Uruguay. Informe comparativo", en M. Carnoy et al. *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay.* BID – Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Bs. As.

ESPING - ANDERSEN, Gosta. 1993. *Los tres mundos del Estado de Bienestar.* Edicions Alfons El Magnànim, Valencia.

EXPERTON, William. 1999. "Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en Argentina", en *Paper Series* nº 46. Banco Mundial, Washington.

FELDFEBER, Myriam y A. Ivanier. 2003. "La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docente". *Revista Mexicana de Investigación Educativa* vol. 8, nº 18.

FENAPES. 2006. Hacia una nueva Ley de Educación. Aportes a tener en cuenta en el proceso. Mimeo.

_____ 2001. *Educación secundaria: la reforma impuesta. Diez visiones críticas.* Nordan, Montevideo.

FILGUEIRA, Carlos. 1997. "Bienestar, ciudadanía y vulnerabilidad en América Latina", en A. Pérez Baltodano (ed.) *Globalización, ciudadanía y política social*

FILGUEIRA, Carlos y Enrique Martínez L. 2004. "La reforma educativa en Uruguay: desafíos y tendencias", en M. Carnoy et al. *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay.* BID – Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Bs. As.

FILGUEIRA, Fernando. 1997. “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina”, en A. Pérez Baltodano (ed.), *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones*. Nueva Sociedad, Caracas.

FILGUEIRA, Fernando y Juan A. Moraes. 2000. “Contextos y estrategias de las reformas institucionales en la seguridad social, la educación y la salud en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* nº 12, Montevideo.

FILMUS, Daniel. 1999. *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos.* Troquel, Bs. As.

FRANCO, Rolando. 2001. “Los paradigmas de la política social en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, N°58, Santiago de Chile.

_____. 1999. “Políticas sociales: reorganización y coordinación”, en *Estudios Sociales* nº 102, 4º trimestre. C.P.U., Santiago de Chile.

FRIEDMAN, Milton. 1955. “The role of government in education”, en R. A. Solo (ed.) *Economics and the public interest.* Rutger University Press, New Jersey.

_____ y Rose Friedman. 1980. *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico.* Grijalbo, Barcelona.

FUENTES, Carlos. 1999. “Partidos y coaliciones en el Chile de los ’90. Entre pactos y proyectos”, en P. Drake e Jaksic (comps.) *El “modelo” chileno. Democracia y desarrollo en los noventa.* LOM, Santiago de Chile.

GAJARDO, Marcela. 1999. *Reformas Educativas en América Latina: Balance de una década.* Preal, Santiago de Chile.

GARCÉ, Adolfo y Gustavo De Armas. 2004. “Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay”. *Prisma* nº 19, Montevideo.

GARCÍA- HUIDOBRO, Juan Eduardo y Carmen Sotomayor. 2003. “La centralidad de la escuela en la política educativa chilena de los noventa”, en C. Cox (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile.* Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

_____ y Cristián Cox. 1999. “La reforma educacional chilena 1990-1998. Visión de conjunto”, en Cox, Cristián (Ed.) *La reforma educacional chilena.* Editorial Popular, Santiago de Chile.

GIMENO SACRISTÁN, José. 2001. “La enseñanza y educación públicas. Los retos de responder a la obligación de la igualdad, respetar la diversidad y ofrecer calidad”, en J. Gimeno Sacristán (coord..) *Los retos de la enseñanza pública.* Universidad Internacional de Andalucía – AKAL, Madrid.

GONZÁLEZ, Juan, R. Cornejo y R. Sánchez. 2006. “Estamos dando clases: significados y perspectivas de la movilización nacional de estudiantes en Chile”. En www.observatorioeducacion.uchile.cl

GONZÁLEZ, Pablo. 2004. “La igualdad educativa, el financiamiento vía subvenciones y la administración privada de la educación: elementos para la discusión”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Políticas Educativas y Equidad organizado por UNICEF en Santiago de Chile, del 13 al 15 de octubre.

_____ 2003. “Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno”, en Cox, Cristián (Ed.) *La reforma educacional chilena.* Editorial Popular, Santiago de Chile.
GOUGH, Ian. 1977. “Gastos del Estado en el capitalismo avanzado”, en H. R. Sonntag y H. Valecillos, *El Estado en el capitalismo contemporáneo.* Siglo XXI, México.
GRAU, Carlos. 2001. “Cuantificación del gasto educativo en Uruguay”. *Documentos del Rectorado* nº 13. Universidad de la República, Montevideo.
GRINDLE, Merilee S. y Thomas, John W. 1991. *Public choices and policy change. The political economy of reforms in developing countries.* The John Hopkins University Press, Baltimore.
GURMAN, Bernardino. 1999. “El financiamiento en educación”, en J. M. Casella y otros, *Educación: del mercado a la democracia. La posibilidad histórica de la Alianza.* Fundación R. Rojas – Eudeba, Buenos Aires.
GUTIÉRREZ, Marcos. 1996. “El Plan Piloto en secundaria: una propuesta concreta entre muchas posibles”. *Cuadernos del CLAEH* nº 76, Montevideo.
GVIRTZ, Silvina. 2006. “Las reformas educativas de Argentina en los noventa: alcances y perspectivas”. *Paper presentado al Congreso de LASA celebrado en San Juan, Puerto Rico, entre el 15 y el 18 de marzo.*
GVIRTZ, Silvina. 2002. “Curricular reforms in Latin America with special emphasis on the Argentine case”. *Comparative Education* vol. 38, nº4.
GVIRTZ, S., Larripa, S., y Oelsner, V. 2006. “Problemas Técnicos y Usos Políticos de las Evaluaciones Nacionales en el Sistema Educativo Argentino”. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 14(18).* Recuperado el 9 de abril de 2007 de http://epaa.asu.edu/epaa.
GYSLING C., Jacqueline. 2003. “Reforma curricular: itinerario de una transformación cultural”, en C. Cox (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile.* Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
HABERMAS, Jurgen. 1976. *Legitimation Crisis.* Heinemann, Londres.
HAGGARD, Stephan y R. Kaufman (eds.). 1992. *The politics of economic adjustment.* Princeton University Press, New Jersey.
HALL, Peter A. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain” en *Comparative Politics.*
_____ y Rosemary Taylor. 1999. “La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos”, en *Revista del Colegio* Conmemorativa del 25º Aniversario, pp. 15-54.
HARDT, Michael y Antonio Negri. 2002. *Imperio.* Paidós, Bs. As.
HAYEK, Friedrich A. 1985. *Camino de servidumbre.* Alianza, Madrid.
HELD, David y Anthony MC. Grew. 2003. *Globalización – Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del orden mundial.* Paidós, Barcelona.
HIRSCHMAN, Albert O. 1991. *Retóricas de la intransigencia.* FCE, México.
HOOD, Christopher. 1991. “A public management for all seasons?”. *Public Administration* vol. 69, Londres.
HUBER, Evelyne y John D. Stephens. 2000. *The Political Economy of Pension Reform: Latin America in Comparative Perspective.* Occassional Paper nº 7, UNRISD, Geneva.

HUNTINGTON, Samuel et al. 1975. *The crisis of democracy: report on the governability of the democracies to the Trilateral Commission.* New York University Press, New York.
ISUANI, Ernesto. 1991. "Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación", en E.Issuani et al *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis.* Miño y Dávila, Bs. As.
ISUANI, Ernesto y Emilio Tenti. 1989. *Estado democrático y política social*. Eudeba, Bs. As.
JOHNSON, Norman. 1990. El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
KRASNER, S.1984. "Approaches to the state: alternatives conceptions and historical dinamics". *Comparative Politics*, nº 16, pp. 226-246.
LANE, Jan-Erik. 1995. *The public sector. Concepts, models and approaches*. Sage, Londres.
LANZARO, Jorge. 2004. "La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa". *Serie Políticas Sociales* nº 91, CEPAL, Santiago de Chile.
LEMAITRE, María José, et al. 2003. "La reforma de la educación media", en C. Cox (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo. La reforma del sistema escolar de Chile*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.
LINDBLOM, Charles E. 1992. "La ciencia de salir del paso", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La Hechura de las Políticas.* Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
_____ 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas.* Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
LÓPEZ CHIRICO, Selva et al. 1998. *Reforma Educativa. Análisis crítico y propuestas.* Fundación Vivián Trías – EBO, Montevideo.
LORETO NERVI Haltenhoff, María. 2004. *Los saberes de la escuela. Análisis de la renovación disciplinaria en la reforma curricular 1996-2002.* Editorial Universitaria, Santiago.
LUHMANN, Niklas. 1993. *Teoría Política en el Estado de Bienestar.* Alianza Universidad, Madrid.
MANCEBO, María Ester. 2004. "La fundación de los Centros Regionales de Profesores: un análisis desde el ángulo de la profesionalización docente". *Prisma* nº 19, Montevideo
_____ 2002. "La 'larga marcha' de una 'reforma exitosa': de la formulación a la implementación de políticas educativas", en Mancebo et al (comps.), *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada.* ICP- EBO, Montevideo.
_____ 2001. "Los procesos contemporáneos de cambio en la educación secundaria en Uruguay", en C. Braslavsky (org.) *La educación secundaria. ¿Cambio o inmutabilidad?* Santillana, Bs. As.
_____ y Mariela Torello. 2000. *El sistema educativo uruguayo: estudio de diagnóstico y propuesta de políticas públicas para el sector.* BID, Montevideo.

MANDRESSI, Rafael. 2004. “La docencia, la revolución y la guerra. Germán Rama y el discurso de la reforma educativa”. *Prisma* nº 19, Montevideo.

MARKOFF, John y Verónica Montecinos. 1994. “El irresistible ascenso de los economistas”, en *Desarrollo Económico*, vol. 34, Nº 133.

MARSHALL, T. H. 1965. Class, citizenship, and social development. Doubleday, New York.

Mc. EWAN, Patrick J. 2004. “Educación pública y privada en el Cono Sur: un análisis comparativo entre Argentina y Chile”, en M. Carnoy et al. *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay.* BID – Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Bs. As.

MILLIBAND, Ralph. 1988. *El Estado en las sociedades capitalistas.* Siglo XXI Editores, México.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN– Plan Social Educativo. 1999. *Evaluación del Plan Social Educativo. Diseño, implementación y resultados.* MCE, Bs. As.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN – Secretaría de Políticas Universitarias. 1999. *1989-1999: 10 años de políticas universitarias.* MCE - SPU, Bs. As.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. 2005. *Indicadores de la Educación en Chile 2003-2004.* MINEDUC, Santiago de Chile.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Departamento de Estudios y Estadísticas. 2003. *Factores que explican los resultados de Chile en PISA +*. MINEDUC, Santiago de Chile.

_____. *Compendio de información estadística educacional 2000.* MINEDUC, Santiago de Chile.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN – División de Educación Superior. 2000. *Compendio estadístico 1997 -1999.* MINEDUC, Santiago de Chile.

MINISTERIO DE EDUCACION, Ciencia y Tecnología – DINIECE (Argentina). 2004. *Programme for international student assessment. Informe Nacional República Argentina.* MECyT, Bs. As.

_____. 2002. *Los cambios en el sistema educativo argentino entre 1990 – 2000.* MECyT, Bs. As.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. 2005. *Desafíos de la educación uruguaya. Interrogantes para el debate educativo.* MEC, Montevideo.

MISHRA, Ramesh. 1989. “El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá”, en R. Muñoz del Bustillo (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar.* Alianza Universidad, Madrid.

MORALES – GÓMEZ, Daniel y Mario Torres. 1999. “Conclusion: what type of social - policy reform for what kind of society?”, en Morales- Gómez, D. (ed.) *Trasnational Social Policies. The new developments challenges for globalization.* Earthscan, Londres.

MORDUCHOWICZ Alejandro. 2002a. *El financiamiento educativo en Argentina: problemas estructurales, soluciones coyunturales.* IIPE- UNESCO, Bs. As.

_____. 2002b. “(Des) regulación y financiamiento de la educación privada en Argentina”, en L. Wolff et al (ed.) *Educación Privada y Política Pública en América Latina.* Preal – BID, Santiago de Chile.

MOREIRA, Constanza. 2001. “La reforma de Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia”, en P. Calamé y A. Talmant, *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia.* Trilce, Montevideo.
MUÑOZ DEL BUSTILLO, Rafael. 1989. “Economía de mercado y Estado de Bienestar”, en R. Muñoz del Bustillo (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar.* Alianza Universidad, Madrid.
NAÍM, Moisés. 1994. “Latin America: the second stage of reform”. *Journal of Democracy* vol. 5, nº 4.
NARBONDO, Pedro y Conrado Ramos. 2004. “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción”, en P. Calamé y A. Talmant, *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia.* Trilce, Montevideo.
NARODOWSKI, Mariano. 2005. “Educación escolar y crisis del Estado. Una nueva política educativa para un nuevo escenario”, en G. Frigerio y G. Diker (comps.) *Educar: ese acto político.* Del Estante Editorial, Bs. As.
NISKANEN, William. 1980. *Cara y cruz de la burocracia.* Espasa Calpe, Madrid.
_____ 1976. *Burocracy: Servant or Master.* Institute of Economic Affairs, Londres.
NORTH, Douglass. 1998. “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción”, en S. Saiegh y M. Tommasi (comps.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones.* Eudeba, Bs. As.
_____ 1995. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.* FCE, México.
NOVARO, Marcos y Vicente Palermo. 1996. “El menemismo y la consolidación democrática en Argentina”. *Cuadernos del CLAEH* nº 76.
NÚÑEZ, Iván. 2004. “La condición docente en la Argentina, Chile y Uruguay en los 90”, en M. Carnoy et al. *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay.* BID – Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Bs. As.
O’ DONNELL, Guillermo. 1997. “¿Democracia delegativa?”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democracia.* Paidós, Bs. As.
OCDE 1995. *El Financiamiento de la Educación Superior. Tendencias Actuales.* OCDE – ANUIES, México.
O’ CONNOR, James. 1973. *The Fiscal Crisis of the State.* St. Martin Press, New York.
OECD – UNESCO. 2001. *Teachers for tomorrow’s schools.* OECD – UNESCO, París.
OFFE, Claus. 1988. *Contradicciones en el Estado del Bienestar.* Alianza Editorial, México.
OLSON, Mancur. 1992. “La lógica de la acción colectiva”, en G. Almond y otros, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política.* Ariel Ciencia Política, Barcelona.
OSBORNE, David y Ted GAEBLER. 1994. *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. Gernika, México.
OSZLAK, Oscar. 1999. “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”. *Nueva Sociedad* nº 160.
PAGANINI, Mario O. 1992. “Las políticas de previsión y el Estado Benefactor”, en *La seguridad social y el Estado moderno.* Fondo de Cultura Económica, México.
PALERMO, Vicente y Marcos Novaro. 1996. *Política y poder en el gobierno de Menem.* Norma, Bs. As.

PAVIGLIANITI, Norma. 1995. “La Ley Federal de Educación como elemento de regulación de la realidad socioeducacional de la Argentina”. *Serie Pedagógica* nº2.
PEDRÓ, Frances e I. Puig. 1998. *Las reformas educativas. Una perspectiva política y comparada*. Paidós, Barcelona.
PETERS, B. Guy. 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política.* Gedisa, Barcelona.
_____ 1995. “Introducing the topic”, en G. Peters y Savoie (eds.), *Governance in a changing environment.* Canadian Centre for Management Development - McGill – Queen’s University Press, Montreal.
PETRAS, James y H. Veltmeyer. 2002. *El imperialismo en el siglo XXI: la globalización desenmascarada.* Popular, Madrid.
PIERSON, Paul. 1996. “The New Politics of Welfare State.” *World Politics* 48.
_____ 1994. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment.* Cambridge University Press, Cambridge.
POLLITT, Christopher.1995. “Management techniques for the public sector: pulpit and practice”, en G. Peters y Savoie (eds.), *Governance in a changing environment.* Canadian Centre for Management Development - McGill – Queen’s University Press, Montreal.
PREAL. 2006. *Cantidad sin calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina.* PREAL, Santiago de Chile.
_____ 2001. *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. PREAL, Santiago de Chile.
PUIGGRÓS, Adriana. 1997. *La otra reforma. Desde la educación menemista al fin de siglo.* Galerna, Bs. As.
PURYEAR, Jeffrey M. 1999. “The Americas: educational reform, external forces, and international challenges”, en Daniel Morales – Gómez (ed.), *Transnational Social Policies. The new development challenges of globalization.* Earthscan Publicacion Limited, Londres.
PUTNAM, Robert. 1993. *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy.* Princeton University Press, New Jersey.
QUIROGA, Hugo. 2005. *La Argentina en emergencia permanente.* Edhasa, Bs. As.
RACZYNSKI, Dagmar. 1999. “Políticas sociales en los años noventa en Chile. Balance y desafíos”, en P. Drake e Jaksic (comps.) *El “modelo” chileno. Democracia y desarrollo en los noventa.* LOM, Santiago de Chile.
RAMA, Germán. 2006. Entrevista concedida al Semanario “Voces del Frente”, edición del 14 de setiembre, págs. 16-21.
RHOTEN, Diana. 2004. “La descentralización educativa en la Argentina, Chile y Uruguay: desde los ideales y las intenciones hacia las interpretaciones y las acciones”, en M. Carnoy et al. *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay.* BID – Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Bs. As.
RIGAL, Luis. 2004. *El sentido de educar. Crítica a los procesos de transformación educativa en Argentina, dentro del marco Latinoamericano.* Miño y Dávila, Bs. As.

RIQUELME, Graciela C. 2004. *La educación secundaria antes y después de la reforma: efectos distributivos del gasto público.* Miño y Dávila, Bs. As.
RIVAS, Axel. 2004. *Gobernar la educación. Estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas.* Granica, Bs. As.
ROCKMAN, Bert A. 1992. "The New Institutionalism and the Old Institutions". Ponencia presentada en la Conferencia "Dynamics of American Politics", University of Colorado, Boulder, 20 al 22 de febrero.
ROMERO, José y Pedro Romero. 2004. *Los reformadores sin espíritu. ¿Quiénes hicieron la reforma educativa argentina en los 90?* Homo Sapiens, Rosario.
SALA de TOURÓN, Lucía et al. 1999. *Reforma educativa*. Dpto. de Publicaciones de la Universidad de la República, Montevideo.
SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Eduardo (ed.). 1999. *La Educación Superior en la Argentina. Transformaciones, debates, desafíos.* MCE – SPU, Buenos Aires.
SANGUINETTI, Horacio. 2006. *La educación argentina en un laberinto.* FCE, Bs. As.
SANTÁNGELO, Giorgina. 2004. "El funcionario administrativo como un actor relevante del sistema de acción concreto". *Prisma* nº 19, Montevideo.
SIAVELIS, Peter M. 1999. "Continuidad y transformación del sistema de partidos en una transición ´modelo'", en P. Drake e Jaksic (comps.) *El "modelo" chileno. Democracia y desarrollo en los noventa.* LOM, Santiago de Chile.
SKAIR, Leslie. 2001. *The Transnational Capitalist Class.* Blackwell, Oxford.
SKOGSTAD, Grace. 1998 "Ideas, Paradigms and Institutions: Agricultural Exceptionalism in the European Union and the United States", en *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, vol.11, Nº4.
STALLINGS, Barbara. 1992. "International influence on economic policy: debt, stabilization, and structural reform", en S. Haggard y R. Kaufman (eds.), *The politics of economic adjustment*. Princeton University Press, Princeton.
STARR, Paul. 1993. "El significado de privatización", en Sh. B. Kamerman y A. J. Kahn (comps.), *La privatización y el Estado Benefactor.* Fondo de Cultura Económica, México.
STIGLITZ, Joseph E. 2002. *El malestar en la globalización.* Taurus, Bs. As.
STONE, Diane (con Maxwell, Simon y Keating, Michael). 2001. "Bridging Research and Policy". Paper presentado al Workshop celebrado los días 16 y 17 de julio en Radcliffe House, Universidad de Warwick.
TAYLOR – GOOBY, Peter. 1989. "Opinión pública y Estado de Bienestar: El futuro de la política social bajo el gobierno conservador de los 80", en R. Muñoz del Bustillo (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar.* Alianza Universidad, Madrid.
TEDESCO, Juan Carlos y E. Tenti Fanfani 2004. "La Reforma Educativa en la Argentina. Semejanzas y particularidades", en M. Carnoy et al. *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de la Argentina, Chile y Uruguay.* BID – Ministerios de Educación de Argentina, Chile y Uruguay, Bs. As.
TENTI FANFANI, Emilio. 2007. *La escuela y la cuestión social.* Siglo XXI, Bs. As.
_____ 2001. *Sociología de la Educación.* Universidad Nacional de Quilmes, Bs. As.

_____ 1991. “Pobreza y política social: más allá del neoasistencialismo”, en E.Issuani et al *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis.* Miño y Dávila, Bs. As.
THERNBORN, Göran. 1989. “Los retos del Estado de Bienestar: la contrarrevolución que fracasa, las causas de su enfermedad y la economía política de las presiones del cambio”, en R. Muñoz del Bustillo (comp.), *Crisis y futuro del Estado de Bienestar.* Alianza Universidad, Madrid.
TIRAMONTI, Guillermina. 2001. *Modernización educativa de los 90´. ¿El fin de la ilusión emancipadora?* Capítulo II. FLACSO-Temas Grupo Editorial, Bs.As.
TITMUSS, R. M. 1967. *Welfare State and Welfare Society.* Londres.
_____ 1963. *Social Policy: An Introduction.* Allend and Unwin, Londres.
TOKMAN, Andrea. 2004. “Educación y Crecimiento en Chile”. *Documento de Trabajo* nº 289, Banco Central, Santiago de Chile.
TORRE, Juan Carlos. 1998. *El proceso político de las reformas económicas en América Latina.* Paidós, Bs. As.
TORRES, Jurjo. 2001. *Educación en tiempos de neoliberalismo.* Morata, Madrid.
VAILLANT, Denise y Germán Wettstein (eds.). 1999. *Centros Regionales de Profesores. Una apuesta al Uruguay del siglo XXI.* ANEP – CODICEN – Fin de Siglo, Montevideo.
VARGAS, Jaime y Claudia Peirano. 2002. “Escuelas privadas con financiamiento público en Chile”, en L. Wolff et al (ed.) *Educación Privada y Política Pública en América Latina.* Preal – BID, Santiago de Chile.
VERNAZZA, Lucía. 2004. “El error de subestimar la implementación: el juego de múltiples actores en la reforma educativa uruguaya”. *Prisma* nº 19, Montevideo
VILAS, Carlos M. 1996. “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)”, en *Las políticas sociales de México en los años noventa.* UNAM –FLACSO – Plaza y Valdés, México.
WEIR, Margaret y Theda Skocpol. 1993. “Las estructuras del Estado: una respuesta “keynesiana” a la Gran Depresión”. *Zona Abierta* nº 63/64 pp. 73-153.
WHITTY, G., S. Power y D. Halpin. 1999. *La escuela, el estado y el mercado.* Morata – Paideia, Madrid.
WOLFF, Laurence, Pablo González y J.C. Navarro. 2002. *Educación privada y política pública en América Latina.* PREAL – BID, Santiago de Chile.

ANEXO: ENTREVISTA REALIZADAS

Argentina:

- Inés Aguerrondo (ex – Subsecretaria de Programación y Gestión Educativa del Ministerio de Cultura y Educación).
- Susana Decibe (ex – Ministra de Cultura y Educación)
- Irene Kit (ex - Directora Nacional de Programas Compensatorios del Ministerio de Cultura y Educación).
- Marta Maffei (ex – Secretaria General de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina).
- Myriam Feldfeber (Docente e Investigadora en Políticas Educativas en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires).
- Guillermina Tiramonti (Docente e Investigadora en Políticas Educativas y Directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Argentina).

Chile:

- José Joaquín Brunner (ex - Ministro Secretario General de Gobierno y ex -Presidente del Comité Técnico de la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación de Chile).
- Rodrigo Cornejo (Investigador del Observatorio Chileno de Políticas Educativas de la Universidad de Chile).
- Cristián Cox (ex - Coordinador de la Unidad de Currículum y Evaluación y del Programa MECE Básica).
- Juan Eduardo García – Huidobro (ex - Director de la División de Educación General del Ministerio de Educación de Chile).
- Ernesto Schiefelbein (ex - Ministro de Educación de Chile)
- Darío Vásquez (Vicepresidente del Colegio de Profesores de Chile)

Uruguay:

- Roque Faraone (ex – Docente e Investigador de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación).
- María Ester Mancebo (ex - Coordinadora del Programa de Modernización de la Educación Secundaria y Formación Docente).

- Renato Opertti (ex – asesor del Consejo Directivo Central y ex – Gerente de Planeamiento Educativo de ANEP; ex - Coordinador del Programa de Modernización de la Educación Secundaria y de la Formación Docente).
- Seni Pedretti (Dirigente de la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria).
- Teresita Capurro (Dirigente de la Federación Uruguaya de Magisterio).
- Carmen Tornaría (ex - integrante del Consejo Directivo Central de ANEP).

INDICE ANALITICO

INTRODUCCIÓN 11

SECCIÓN I. LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

Capítulo I.
Las fronteras móviles de los espacios público y privado: apogeo, crisis y alternativas al Estado de Bienestar 17

1. Caracterización, surgimiento y auge de los Estados de Bienestar 18
2. La crisis del modelo de Estado de Bienestar 22
   - 2.1. Los diagnósticos economicistas 23
   - 2.2. Los vectores político -ideológicos de la crisis del Estado de Bienestar 24
     - 2.2.1. El divorcio social 25
     - 2.2.2. Los límites "objetivos" de un Estado integrador 26
3. La alternativa neo-conservadora 28
   - 3.1. Del Estado al Mercado 28
   - 3.2. Las características del giro privatista en América Latina 31

Capítulo II.
Una nueva gestión pública para un Estado *post-welfare* 34

1. El advenimiento de un modelo de matriz privada para la función pública: el *New Public Management* 34
2. La caja de herramientas del nuevo modelo de gestión 37

Capítulo III.
El paradigma emergente en las políticas sociales 39

1. El contexto socioeconómico 39
2. Algunas claves del "paradigma emergente" 40
   2.1. El rol del estado welfariano en discusión: la apuesta a la descentralización 41
   2.2. Los nuevos objetivos de las políticas sociales: el énfasis en la satisfacción de necesidades y la focalización 42
3. Nuevas formas de financiamiento: cofinanciación y subsidio a la demanda 43
4. La centralidad de la eficiencia y el impacto 43
5. Las tareas pendientes del cambio de paradigmas 44
6. Apuntes críticos sobre la reforma gerencialista de las políticas sociales .. 45

SECCIÓN II. LAS NUEVAS TENDENCIAS DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS: ¿DEL ESTADO AL MERCADO?

Capítulo I.
Ideas centrales de la nueva ortodoxia educativa 49

1. Los cuestionamientos teóricos a la configuración tradicional de los sistemas de educación pública 49
2. De la teoría a la praxis: una visión panorámica de las nuevas tendencias en la organización educativa 54

Capítulo II.
La agenda educativa de la década del noventa en América Latina 58

1. El rol de las Instituciones Financieras Internacionales en la promoción de las reformas educativas 58
   1.1. Organismos financieros internacionales y reformas educativas 58
   1.2. La agenda estratégica del Banco Mundial para la educación 60
   1.3. El Banco Interamericano de Desarrollo y las reformas educativas ... 63
2. Los principios rectores de las reformas educativas en América Latina 65
   2.1. Contexto, elenco y racionalidad de las nuevas estrategias para el sistema educativo 65
   2.2. Categorización de las políticas implementadas 69

SECCIÓN III. LOS FACTORES DETERMINANTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Capítulo I.
Las políticas públicas como resultantes del juego del poder 77

1. Una concepción maquiavélica del ejercicio del poder político 77
2. Los participantes del juego del poder 79
   2.1. Una competencia entre múltiples jugadores 79
   2.2. Las funciones de los grupos de interés 80
   2.3. Anatomía de una competencia imperfecta 80
3. La implementación de las políticas y la burocracia 81

Capítulo II.
Las explicaciones neodependentistas de los procesos de producción política 84

1. Las políticas públicas en el contexto de la globalización 84
2. El rol de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs.) 87
   2.1. Factores estructurales y actores determinantes de la globalización ... 87
   2.2. Modalidades de incidencia de las IFIs. en las políticas nacionales ... 88
3. Factores domésticos mediadores de las imposiciones externas 90

Capítulo III.
El rol del conocimiento experto en la formulación de las políticas públicas 92

1. ¿El regreso de las ideas al primer plano? 92
2. Sobre el vínculo entre la academia, la investigación social y las políticas públicas 93
3. Los economistas al poder: un ejemplo de empresa imperial exitosa 95
4. Intelectuales, paradigmas y relaciones internacionales de poder 97

Capítulo IV.
Las decisiones políticas como resultancia de las preferencias de los gobernantes

1. De regreso a lo obvio: los gobernantes son quienes gobiernan 99
2. Las variables y características asociadas a las decisiones de la elite gobernante 100
   2.1. Razones para la autonomía de la decisión 100
   2.2. El papel de la impronta personal en las políticas públicas 101

3. Condicionantes contextuales de la producción de políticas 102
4. ¿Los partidos políticos importan? 103

Capítulo V.
La dimensión institucional de las políticas públicas 105

1. Idas y vueltas de las explicaciones institucionales del proceso político 105
2. La influencia de las instituciones en las políticas públicas 107
3. Inercia institucional y cambios políticos 110

Capítulo VI. Recapitulación 112

SECCIÓN IV. LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE LOS NOVENTA EN EL CONO SUR

Capítulo I. ARGENTINA 117

1. Una reforma educativa en tiempos tormentosos 117
   1.1. El contexto político: la reconfiguración liberal del Estado 117
   1.2. El proceso de elaboración: una reforma educativa en dos movimientos 119
      1.2.1. Primer movimiento: el camino de la descentralización educativa 119
      1.2.2. Segundo movimiento: una nueva arquitectura para el sistema educativo 125
2. El *corpus* de la reforma: redefinición de roles estatales y pervivencia de modalidades privadas tradicionales 142
   2.1. Una gestión descentralizada y escasamente mercantilizada 143
      2.1.1. Descentralización administrativa y territorial 143
      2.1.2. Autogestión docente 145
      2.1.3. Participación local 146
      2.1.4. Sistemas Nacionales de Información y Evaluación 147
      2.1.5. Responsabilización de las escuelas por sus resultados 148
      2.1.6. Incentivos a la competencia entre escuelas y entre docentes 148
   2.2. Las estrategias para mejorar la calidad y la equidad del sistema educativo 149
      2.2.1. Rediseño de la estructura curricular 149
      2.2.2. Definición centralizada de la currícula básica 154
      2.2.3. Fijación descentralizada de contenidos curriculares complementarios 156

2.2.4. Extensión de ciclos obligatorios, jornadas y calendarios escolares 157
2.2.5. Programas de focalización 157
2.2.6. Programas de Innovación Pedagógica 159
2.2.7. Modificación de la formación y estatus docente 160
2.2.8. Mejora de infraestructura y suministro de materiales didácticos 162
2.3. Roles público y privado en el financiamiento: la continuidad de un sistema tradicional de subsidio a la oferta privada 163
2.3.1. Incremento y redistribución del gasto público educativo hacia la educación básica 163
2.3.2. Financiamiento mixto 165
2.3.3. Subsidio a la demanda 165
2.3.4. Movilización de recursos del sector empresarial 167
3. La reforma educativa argentina: una visión de conjunto 168

Capítulo II. CHILE

1. El proceso político de la transformación educativa chilena: reinvención en clave autoritaria y reajustes en una "democracia de mercado" 172
1.1. La constitución por vía autoritaria de una nueva matriz educativa (1980-1990) 172
1.2. El contexto político de la reforma educativa de los noventa. Una crónica de herencias, divorcios y acercamientos 175
1.3. Las apuestas políticas de la democracia restaurada: el cambio en la continuidad 178
1.3.1. Las razones de las permanencias 178
1.3.2. El espacio de la innovación. Prioridades políticas y *policy making* de la reforma educativa de los noventa 182
1.3.3. Los sujetos políticos de la reforma: entre el consenso técnico-político y la oposición sistémica 188
2. El *corpus* de la reforma: la reinvención de las funciones estatales en un sistema educativo mercantilizado 198
2.1. La gestión del sistema educativo chileno. Entre la "mano invisible" y la intervención especializada 199
2.1.1. Descentralización administrativa y territorial 199
2.1.2. Autogestión docente 200

2.1.3. Participación local 201
2.1.4. Sistemas Nacionales de Información y Evaluación 202
2.1.5. Responsabilización de las escuelas por sus resultados 204
2.1.6. Incentivos a la competencia entre escuelas y entre docentes 204
2.2. La búsqueda de la calidad y la equidad educativas en el centro de las reformas de los noventa 205
2.2.1. Rediseño de la estructura curricular 205
2.2.2. Definición centralizada de la currícula básica 206
2.2.3. Fijación descentralizada de contenidos curriculares complementarios 208
2.2.4. Extensión de ciclos obligatorios, jornadas y calendarios escolares 209
2.2.5. Programas de focalización 210
2.2.6. Programas de Innovación Pedagógica 213
2.2.7. Modificación de la formación y estatus docente 214
2.2.8. Mejora de infraestructura y suministro de materiales didácticos 217
2.3. Presupuesto público y aportes privados. Las claves de un financiamiento educativo en expansión 217
2.3.1. Incremento y redistribución del gasto público educativo hacia la educación básica 217
2.3.2. Financiamiento mixto 218
2.3.3. Subsidio a la demanda 220
2.3.4. Movilización de recursos del sector empresarial 221
3. La reforma educativa chilena: una visión de conjunto 222

Capítulo III. URUGUAY 228

1. La tramitación política de la reforma educativa uruguaya: un peculiar *mix* de persistencia institucional, gobierno conservador e innovación tecnocrática 228
1.1. El contexto político: una reforma “liberal” amortiguada 230
1.2. Razones y tensiones de una reforma con apellido 232
1.2.1. Los precedentes de una transformación anunciada 232
1.2.2. Las ideas – fuerza de la reforma educativa uruguaya 235
1.2.3. La “Reforma Rama”: pasión, personalismo y concentración de poder como matriz de la hechura de políticas 238

1.2.4. La oposición radical a una propuesta sistémica: política, autoritarismo e intereses corporativos 241
1.2.5. Estructuras, instituciones y actores en la transformación educativa uruguaya 244
2. El *corpus* de la reforma: la persecución de "más" y "mejor" educación en un modelo sin rupturas 255
2.1. El refinamiento de un proyecto de gestión de cuño tradicional 256
2.1.1. Descentralización administrativa y territorial 256
2.1.2. Autogestión docente 256
2.1.3. Participación local 257
2.1.4. Sistemas Nacionales de Información y Evaluación 258
2.1.5. Responsabilización de las escuelas por sus resultados 260
2.1.6. Incentivos a la competencia entre escuelas y entre docentes 260
2.2. Hacia la calidad y la equidad educativas por rutas estatales 261
2.2.1. Rediseño de la estructura curricular 261
2.2.2. Definición centralizada de la currícula básica 262
2.2.3. Fijación descentralizada de contenidos curriculares complementarios 263
2.2.4. Extensión de ciclos obligatorios, jornadas y calendarios escolares 263
2.2.5. Programas de focalización 264
2.2.6. Programas de Innovación Pedagógica 265
2.2.7. Modificación de la formación y estatus docente 266
2.2.8. Mejora de infraestructura y suministro de materiales didácticos 269
2.3. El financiamiento de las reformas: asignaciones presupuestales y endeudamiento externo 269
2.3.1. Incremento y redistribución del gasto público educativo hacia la educación básica 269
2.3.2. Financiamiento mixto 271
2.3.3. Subsidio a la demanda 271
2.3.4. Movilización de recursos del sector empresarial 271
3. La reforma educativa uruguaya: una visión de conjunto 271

SECCIÓN V. ANÁLISIS COMPARADO: PROCESOS, REPERTORIOS Y LEGADOS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS DEL CONO SUR

Capítulo I.
La gestación política de las reformas 279

1. Las políticas educativas en el marco de la reforma del Estado y de la gestión pública 279
   1.1. El seno político de las reformas educativas: reestructuración Neoliberal y mediaciones político-institucionales en Argentina, Chile y Uruguay 279
   1.2. Las reformas educativas como políticas sectoriales: articulación y elencos gobernantes 280
2. Protagonistas, estilos decisorios y "tiempos" de las reformas educativas 282
   2.1. Reparto actoral y roles de los participantes de las reformas 282
   2.2. Los estilos de conducción y el manejo de los tiempos de las reformas 286

Capítulo II.
La ortodoxia reformista puesta a prueba. Análisis comparado de las reformas educativas del Cono Sur 289

1. Avances y límites en la mercantilización de la gestión educativa 294
2. Más aprendizaje para más estudiantes: la difícil ecuación de la calidad y la equidad educativas 296
3. El financiamiento educativo, entre el viejo estatismo y la nueva y la vieja privatización 298
   3.1. Tendencias comparadas en la evolución y distribución del gasto público educativo 298
   3.2. Tres estrategias de imbricación del financiamiento público y los aportes privados 300
4. Una visión sintética e integrada de las reformas aplicadas 301

Capítulo III.
El legado de las reformas: su impacto en la calidad y la equidad educativas 303

1. Una mirada panorámica a los impactos de las reformas en Argentina, Chile y Uruguay 303
   1.1. La evolución de la cobertura educativa y su distribución social 303
   1.2. Las evidencias de las evaluaciones nacionales de aprendizajes 305

2. Calidad y equidad en los sistemas nacionales en perspectiva comparada: los resultados de la prueba PISA 307
3. Reflexiones preliminares sobre los impactos y los costos de las reformas educativas de los países del Cono Sur 311

SECCIÓN VI. ¿HACIA UN NUEVO PARADIGMA EN LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS? LAS REFORMAS DE *LAS REFORMAS* EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY

Capítulo I.
Argentina: la Ley Nacional de Educación Nº. 26.206 de 2006 317

1. El proceso de elaboración de la nueva ley: iniciativa gubernamental y participación social 317
2. Las novedades de la nueva normativa educacional 318
3. El posicionamiento de los actores sociales ante la nueva ley 320

Capítulo II.
Chile: movilización, concertación y proyecto de Ley General de Educación 322

1. El desafío estudiantil al status – quo educativo 322
2. La continentación institucional del disenso: el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación 323
3. Las iniciativas gubernamentales para la reforma del sistema educativo ... 326

Capítulo III. Uruguay: saldando la deuda de la participación 329

1. Una estrategia "bottom up" de formulación de una ley de educación 329
2. Las perspectivas y estrategias de los participantes 331
3. Las resoluciones del Congreso Nacional de Educación 333

Capítulo IV. ¿Hacia un nuevo paradigma de políticas educativas en el Cono Sur? 335

CONCLUSIONES 339

BIBLIOGRAFÍA GENERAL 345

ANEXO: ENTREVISTAS REALIZADAS 357