

GOBIERNO Y DIRECCIÓN DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMÉRICA LATINA

Government and direction of educational systems in Latin America

JUAN CARLOS TEDESCO*

Resumen

El artículo propone discutir la cuestión de la gobernabilidad de los sistemas educativos en el marco de las condiciones generadas por el “nuevo capitalismo” y los aprendizajes realizados en las últimas décadas. Para esto, señala la importancia de ampliar la mirada y preguntarse no sólo por los procedimientos administrativos o de gestión, sino también por los objetivos que se persiguen y por las condiciones institucionales y políticas que determinan la viabilidad de esos procedimientos. Este enfoque permite introducir cinco temas importantes en la discusión de la gobernabilidad de los sistemas educativos: definir el sentido de las transformaciones, considerar las limitaciones de las reformas institucionales, redefinir el papel del Estado, valorizar la importancia de la dimensión pedagógica y analizar las tensiones entre consenso y conflicto en el gobierno de la educación.

Palabras clave: gobernabilidad, sistemas educativos, América Latina, cambios, demanda de sentido

Abstract

This article suggests the need to revise the concept of governance in educational systems within the historical conditions created by “new capitalism” and what has been learnt in the latest decades. Thus, it points out the idea of widening views, and inquiring not only about the administrative or managing procedures, but also about the pursued aims and the institutional and political conditions enabling them. This approach allows the introduction of five important subjects in the discussion about the governance of educational systems; namely, to define the sense of such transformations, to consider the restrictions of institutional reforms, to redefine the role of the state, to value the importance of the pedagogical dimension and to analyze the tensions between consensus and conflict in the government of education.

Key words: *governance, educational systems, Latin America, change, demand of meaning*

* Licenciado en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires. Profesor de la Universidad de San Andrés. jjctedesco@udesa.edu.ar

1. Introducción

Los conceptos suelen reflejar experiencias cognitivas, tanto individuales como sociales. Los cambios en los conceptos, en consecuencia, también sugieren que están cambiando las experiencias que realizamos en los ámbitos de desempeño aludidos por esos conceptos. La pregunta inicial de este artículo se refiere, por lo tanto a ¿por qué hablamos hoy de gobernabilidad de los sistemas educativos y no seguimos discutiendo, como lo hemos hecho durante la última década, de descentralización, de autonomía, de mecanismos de evaluación de resultados o de cualquiera de las muchas estrategias que han modificado las tradicionales formas de gestión de nuestros sistemas educativos? No se trata, obviamente, de un mero cambio formal de palabras. Las reformas de la última década han modificado –o han intentado modificar– las modalidades institucionales con las cuales se administra la educación. Todos los diagnósticos nos indican, sin embargo, que los mismos procedimientos administrativos han provocado resultados muy diferentes según los contextos en los cuales esos procedimientos son aplicados. No es lo mismo descentralizar en momentos de expansión económica que hacerlo en un momento de crisis y recesión. No es lo mismo dar autonomía a las escuelas en un contexto donde existe una sociedad civil, actores sociales e instituciones locales fuertes, que hacerlo como parte de un proceso de desresponsabilización de la administración central. Parecería llegado el momento en el cual, para comprender lo que pasa en la gestión de los sistemas educativos, debemos ampliar nuestra mirada y preguntarnos no sólo por los procedimientos sino también por los objetivos que se persiguen y por las condiciones institucionales y políticas que determinan la viabilidad de esos procedimientos. Este cambio de enfoque y de mirada es el que está detrás de este giro conceptual que nos lleva a discutir el tema de la gobernabilidad de los sistemas educativos.

Ampliar la mirada tiene, al menos, dos grandes dimensiones. Por un lado, implica salir de un enfoque puramente administrativo, de un enfoque basado exclusivamente en la gerencia de los sistemas, para incorporar las disciplinas que nos permitan comprender la lógica social, política y cultural, que existe en los fenómenos de cambio institucional. Por otro lado, también debemos ampliar la mirada para colocar estos procesos en el marco más general de los problemas de gobernabilidad de la sociedad en su conjunto, superando los enfoques exclusivamente sectoriales que han dominado muchos de los análisis del pasado.

Existen numerosas evidencias que justifican esta mirada más amplia. Por un lado, fenómenos que ocurren fuera del sector educativo pero que penetran en nuestra esfera de acción. Cuando comprobamos que una parte importante de los profesores y maestros de nuestras escuelas han perdido la confianza en las instituciones, han perdido el sentimiento de orgullo con respecto al patrimonio cultural que ellos deben transmitir, o cuando las escuelas deben incorporar masivamente actividades

vinculadas a la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas de alimentación, salud o vestimenta, estamos –obviamente– frente a variables que afectan la gobernabilidad de los sistemas educativos de la misma manera que afectan la gobernabilidad de la sociedad en su conjunto.

Pero también existen evidencias de la necesidad de ampliar la mirada que proviene de los propios procesos de la administración y la gestión educativa. La descentralización y la mayor autonomía a los establecimientos escolares, sin una administración central fuerte en sus capacidades de fijar objetivos, medir resultados y compensar diferencias, erosiona la capacidad de quienes tienen la responsabilidad de conducir los sistemas educativos hacia sus objetivos de una educación de calidad para todos. Los sistemas de medición de resultados, que fueron concebidos como uno de los instrumentos claves para el diseño de políticas destinadas a mejorar esos resultados, pueden provocar efectos no deseados, entre los cuales podemos mencionar la mayor desconfianza hacia la escuela y hacia sus actores internos y la generación de mecanismos de selección de alumnos que tienden a incrementar la segmentación, la estigmatización y la fragmentación de la oferta educativa.

Estamos, pues, ante una situación y en un momento histórico donde se impone una revisión conceptual pero también una actualización de nuestros diagnósticos acerca de la realidad. En lo que sigue intentaré presentar algunos de los problemas que es necesario tener en cuenta para enriquecer nuestros análisis y nuestras estrategias de acción en este campo.

2. Gobernabilidad y falta de sentido

Los debates sobre la gobernabilidad de los sistemas educativos asumieron, particularmente en las dos últimas décadas, un significativo interés por los procedimientos. *Cómo* hacer las cosas fue el motivo central de los análisis y de las discusiones. Michel Crozier, en un incisivo análisis crítico del sistema de formación de administradores en Francia, señaló que esta concentración en la búsqueda de soluciones a los problemas había provocado en Francia una abundancia de soluciones para problemas que no existían (Crozier, 1996). Aconsejaba, con sentido común, volver a poner el acento en formar para ser capaz de identificar primero los problemas que se pretende solucionar. Pero poner el acento en el “*cómo*” implica suponer que sabemos dónde estamos y hacia dónde queremos ir. Ambos supuestos, sin embargo, son de dudosa vigencia en la sociedad contemporánea.

No es éste el espacio, obviamente, para hacer ni siquiera un resumen de la situación social contemporánea. El punto sobre el cual creo importante llamar la atención es que uno de los elementos más relevantes del diagnóstico de la situación actual es,

precisamente, la ausencia de perspectivas de largo plazo o, para decirlo en términos más filosóficos, la ausencia de sentido.

La pérdida de sentido y la ausencia de perspectivas de largo plazo han sido identificadas como los rasgos más significativos del “nuevo capitalismo”. Inmediatamente después de la caída del muro de Berlín, Alain Minc escribió un libro con un provocativo título, *“El dinero loco”* (Minc, 1990), donde postuló la hipótesis según la cual el capitalismo había perdido todos los límites tradicionales: el límite del pecado, vigente en los orígenes del capitalismo, el límite del sindicalismo y el límite del comunismo, propios del desarrollo capitalista durante el siglo XX. Esta prematura intuición de Minc fue luego corroborada y ampliada por trabajos que analizan la dinámica del capitalismo globalizado, dominado por la lógica de la especulación financiera más que por la lógica de la producción de bienes. Anthony Giddens tituló el libro donde se recopilan algunas de sus conferencias recientes, *“Un mundo desbocado”* (Giddens, 2000). I. Wallerstein habla de un “mundo incierto” (Wallerstein, 2002). Z. Laïdi analizó este fenómeno desde una perspectiva más filosófico-social y postuló la idea de una sociedad sin sentido, donde se producía una fuerte concentración en el presente, por la falta de horizontes y por la ruptura con el pasado (Laïdi, 1997).

La ausencia de sentido del nuevo capitalismo pone en crisis a la educación. Al respecto, vale la pena recordar una característica obvia del proceso educativo: si bien tiene lugar en el presente, la educación transmite un patrimonio y prepara para el futuro. Esta sociedad, donde se rompe con el pasado porque todo es permanentemente renovado y donde el futuro es pura incertidumbre, deja a la educación sin puntos de referencia. La ausencia de sentido en el nuevo capitalismo tiene dos dimensiones distintas: la primera se refiere a la transmisión intergeneracional; la segunda, en cambio, se refiere a la capacidad de crear un sentido hegemónico que incluya al conjunto de la población. Las instituciones responsables de “administrar” el sentido son diferentes. La familia ocupa un lugar fundamental en el proceso de transmisión intergeneracional, mientras que la escuela y el conjunto de las instituciones políticas (Parlamento, partidos políticos, sistema jurídico, etc.) son fundamentales en el segundo.

Desde una perspectiva sociológica, me atrevo a formular la hipótesis según la cual la ausencia de sentido expresa la escasa vocación hegemónica del nuevo capitalismo. La debilidad de la vocación hegemónica del nuevo capitalismo está asociada a los nuevos patrones de funcionamiento de las instituciones responsables de la producción y la distribución de bienes culturales. En el capitalismo industrial, la cultura se basaba en instituciones que funcionaban sobre la base de la lógica de la oferta. La escuela –y también la TV en general– estaban basadas en ofrecer a todos un mismo producto y esta oferta tenía, por eso, un fuerte poder homogeneizador. En esta lógica y en este poder se expresaba la voluntad hegemónica de los sectores dominantes. Los nuevos

mecanismos culturales, en cambio, se basan mucho más en la lógica de la demanda. Internet, la TV por cable (y la escuela basada en los mecanismos de responder a las demandas del “alumno-cliente”) invierten el esquema existente en el capitalismo industrial y, en ese sentido, expresan la escasa vocación hegemónica del nuevo capitalismo.

En esta discusión es oportuno retomar algunas de las hipótesis de Dominique Wolton acerca de las nuevas tecnologías de la información y, en particular, de Internet (Wolton, 2000). Este autor nos advierte que poner el centro de la dinámica cultural en la demanda de los usuarios no es, necesariamente, un mecanismo más democrático que el basado en el control de la oferta. Para formular una demanda es necesario dominar los códigos de acceso al mundo. Al contrario de lo que sostiene el discurso actualmente dominante, la emancipación, el desarrollo personal, la libertad, pasan primero por la oferta, pues es ella la que permite constituir los marcos de referencia a partir de los cuales se podrá expresar, ulteriormente, la demanda. Wolton nos recuerda que uno de los efectos más importantes de la dominación sociocultural consiste, precisamente, en no pedir más que lo que uno ya tiene. La simple adecuación a la demanda, en última instancia, implica reforzar la dominación.

En esta misma línea de análisis se pueden retomar las reflexiones de Jeremy Rifkin acerca del nuevo capitalismo, como un capitalismo del acceso. Según su análisis, el nuevo capitalismo se caracteriza por incorporar plenamente la esfera cultural dentro de relaciones de tipo mercantil: “...la comercialización de los recursos culturales incluyendo los ritos, el arte, los festivales, los movimientos sociales, la actividad espiritual y de solidaridad y el compromiso cívico, todo adopta la forma de pago por el entretenimiento y la diversión personal” (Rifkin, 2000, p. 16). Debemos reflexionar seriamente acerca de las consecuencias de incorporar las actividades culturales a la lógica de mercado. En este sentido, los productos culturales ya no valen de por sí, no tienen una existencia permanente, pierden su carácter de productos endógenos que pueden ser producidos en cualquier lugar y adquiridos en otro y, lo más importante desde nuestro punto de vista, no son **transmitidos** de generación en generación sino comprados y vendidos en un mercado donde predomina el poder de compra de cada actor o sector social.

Gran parte del debate acerca de la gestión educativa estuvo –y sigue estando– centrada en la discusión acerca de las ventajas de transferir mayor poder a la demanda educativa. La justificación acerca de los procesos de descentralización, autonomía a las escuelas, etc., estuvo justificada en la lógica de dar mayor poder a los actores locales. La experiencia nos ha demostrado, sin embargo, que es necesario **distinguir entre demanda y necesidad**. Satisfacer demandas no es lo mismo que satisfacer necesidades. La capacidad de demanda está desigualmente distribuida y debemos prestar mucha atención al proceso mediante el cual una necesidad se transforma en una demanda expresada socialmente.

Este escenario abre perspectivas muy densas para el análisis de la gobernabilidad y la dirección de las instituciones educativas. Los interrogantes son muchos, pero lo que básicamente quisiera postular es que es necesario salir del enfoque puramente instrumental del tema de la gobernabilidad y la dirección de los sistemas educativos. Esto no quiere decir que no debamos ocuparnos de cómo administrar el sistema a la espera de que la sociedad defina sus orientaciones de largo plazo. Quiere decir, en cambio, que tanto el análisis como las políticas deben ser contextualizadas en un marco de conflicto, de incertidumbre, de experimentación y de ajuste permanente, lo cual es contrario a cualquier intento de definir un “modelo” cerrado, con características más o menos universales.

3. El agotamiento de las reformas “institucionales”

En este sentido, quisiera recordar que venimos de un período donde, más allá de las particularidades nacionales, los procesos de reforma educativa se apoyaron en una agenda que otorgó una fuerte prioridad al cambio institucional. La evaluación de los resultados de estos procesos es hoy motivo de análisis y discusiones que abarcan no sólo los procesos de transformación educativa sino el conjunto de las políticas y estrategias de desarrollo. Al respecto, queremos partir del postulado según el cual tanto los efectos de las políticas aplicadas durante la década de los años 90 como el agotamiento de algunas de sus orientaciones dominantes constituyen el marco desde el cual comienzan a formularse nuevos temas y problemas, a redefinirse algunos de los tradicionales y a modificarse los patrones que orientan las estrategias de desarrollo. Un testimonio elocuente del cambio de clima intelectual y de las nuevas orientaciones tanto conceptuales como políticas puede verse en el libro de Joseph E. Stiglitz: **Los felices 90, la semilla de la destrucción (2003)**. Si bien estos cambios se refieren al conjunto de las políticas sociales y económicas, en el caso específico de la educación pueden agruparse en cinco grandes puntos: (i) la demanda de sentido y la dificultad para cambiar los sistemas educativos en el contexto del “nuevo capitalismo”, (ii) el nuevo papel del Estado, (iii) la escasez de recursos y el exceso de demandas, (iv) la revalorización de la dimensión pedagógica del cambio educativo y (v) la tensión entre consenso y conflicto para la definición de estrategias de acción educativa.

La demanda de sentido y la complejidad del cambio educativo

En primer lugar, se ha tomado conciencia acerca de la *enorme complejidad y dificultad que existe para modificar los patrones de funcionamiento de los sistemas educativos*. El balance de las reformas de la década de los años 90 indica que si bien permitieron aumentar la cobertura e introducir nuevas modalidades e instrumentos de

gestión (descentralización, medición de resultados, etc.), no han logrado modificar significativamente los resultados de aprendizaje de los alumnos. Los casos de Chile y Francia, para tomar ejemplos de contextos socioeconómicos muy diferentes, son ilustrativos de esta situación.

En Chile, todos los indicadores relativos a los insumos del aprendizaje mejoraron, pero esa mejoría no tuvo el impacto esperado en los logros de aprendizaje de los alumnos. Los datos disponibles indican que a partir de los gobiernos democráticos en Chile el gasto en educación, tanto público como privado, pasó del 3,8 al 7,4%, la matrícula escolar aumentó 20,4% en básica y media y 16,6% en superior (entre 1990 y 2005: mineduc.cl)*, se mejoró significativamente la infraestructura y aumentó el número de escuelas de tiempo completo, se incrementó la disponibilidad de textos y computadoras por escuela, se modificaron los diseños curriculares y aumentó el salario docente en un 130% en términos reales. Sin embargo, los logros de aprendizaje de acuerdo a los datos del SIMCE indican que hubo una tendencia leve de incremento en los promedios nacionales hasta la mitad de la década, que luego se estancó y que la distribución social muy inequitativa y estratificada de los aprendizajes no se modificó.

Lo mismo sucede en Francia, donde en la última década aumentó la inversión, disminuyeron los alumnos y, sin embargo, los resultados no mejoraron. Las explicaciones acerca de estas dificultades son diversas y muchas de ellas bastante conocidas y tradicionales: corporativismo de los actores internos del sistema, tradicionalismo, resistencia a las innovaciones, etc. Sin desconocer que este tipo de comportamientos explican una parte del problema, parece importante destacar la presencia de una serie de factores nuevos, vinculados a las tendencias estructurales de este “nuevo capitalismo” basado en el uso intensivo de las tecnologías de la información, en la globalización y en la desregulación de los servicios sociales.

Estas tendencias están provocando impactos muy significativos en la sociedad, bastante alejados de los pronósticos optimistas de inicios de la década de los años 90. La concentración del ingreso, el aumento de la pobreza, el desempleo y la exclusión social, la fragmentación cultural, la erosión en los niveles de confianza en la democracia como sistema político capaz de responder a las demandas sociales son, entre otros, los fenómenos que caracterizan la incorporación de los países de la región al “nuevo capitalismo”. En este contexto, si bien la educación es una condición necesaria para garantizar competitividad, empleabilidad y desempeño ciudadano, existen cada vez más dificultades para generar posibilidades de empleos e ingresos decentes para toda la población y para crear un clima de confianza en las instituciones y en los actores políticos de la democracia. El problema ya no se reduce exclusivamente a la dificultad

* www.mineduc.cl consultado 10/06/07.

para transformar la educación desde el punto de vista de sus modelos de organización y gestión, sino a las dificultades que tienen los diferentes modelos de gestión educativa para romper el determinismo social de los resultados de la acción escolar.

Los resultados de aprendizaje siempre estuvieron asociados a condiciones materiales y culturales de vida de las familias. Este fenómeno no es nuevo. Lo nuevo es que están cambiando los procesos que generan desigualdad y las características que definen a los diferentes grupos o sectores sociales. En este sentido, es necesario recuperar los resultados de los estudios recientes sobre las nuevas formas que asumen las desigualdades, donde juegan un papel fundamental la construcción social de situaciones de exclusión, de ruptura de los vínculos con la sociedad, de ausencia de proyectos y de perspectivas de futuro. En contextos de este tipo, las relaciones tradicionales entre educación y equidad social deben ser revisadas. Para expresarlo en pocas palabras, es necesario superar el enfoque tradicional donde el esfuerzo se ponía en analizar la contribución de la educación a la equidad social, para postular la necesidad de un mínimo básico de equidad y cohesión social como condición necesaria para que sea posible un proceso educativo exitoso.

Esta visión sistémica del vínculo entre educación y equidad social tiene consecuencias importantes para las estrategias políticas destinadas a enfrentar el problema de la desigualdad educativa. La consecuencia principal se refiere al carácter integral de las estrategias de acción, que se refiere a la articulación de las políticas educativas con la dimensión social de las estrategias de desarrollo y crecimiento económico, donde las políticas destinadas a promover una distribución del ingreso más democrática y la creación de empleos dignos asumen una importancia central.

No corresponde discutir aquí las estrategias para mejorar desde un punto de vista progresivo la distribución del ingreso y las ofertas de empleo. Sólo es posible sostener que la expansión de la cobertura educativa, el mejoramiento de los resultados de aprendizaje y las políticas de renovación curricular que permitan aprendizajes relevantes para el desempeño productivo y ciudadano sólo serán sustentables en el tiempo si van acompañadas por estrategias de crecimiento económico coherentes con esas políticas educativas. La complejidad del cambio educativo está asociada, desde este punto de vista, al agotamiento de una perspectiva puramente *sectorial* de las estrategias de transformación. En este agotamiento de la perspectiva sectorial es donde se aprecia el déficit de sentido de las políticas. La intersectorialidad tiende a ser percibida como un problema de gerencia. En este nivel, todos reconocen su importancia pero no todos coinciden en lamentar las escasas evidencias de su traducción en el plano operativo de las administraciones públicas. Parece llegado el momento de preguntarse seriamente acerca de las razones por las cuales es tan difícil lograr ese objetivo. Al respecto, lo que queremos señalar es que –sin dejar de reconocer la relevancia de los aspectos gerenciales–, la intersectorialidad exige como prerrequisito un acuerdo acerca del sentido

de las acciones. Es más un problema político que administrativo. Si los ministros de Economía, Educación y Desarrollo Social tuvieran las mismas orientaciones de sentido, la coherencia de sus políticas necesitaría menos procedimientos administrativos. En los procesos actuales, el problema es que se ha disociado el desarrollo económico del desarrollo social y esa disociación no puede ser resuelta por mecanismos gerenciales exclusivamente. En este sentido, la complejidad a la que aludimos antes se expresa en el hecho de que el aumento de las exigencias para una gestión eficaz y eficiente en la solución de los problemas de equidad es concomitante con el debilitamiento del Estado y de sus instrumentos de intervención. Este debilitamiento no es homogéneo, pero el análisis de esta problemática nos remite al segundo de los temas de la nueva agenda.

El papel del Estado

En segundo lugar, también se ha producido un *importante cambio conceptual con respecto al papel del Estado* tanto a nivel nacional como internacional. La desregulación no ha producido los resultados esperados por sus propagandistas extremos y hoy se reconoce que las experiencias más exitosas son experiencias mixtas donde el Estado se reserva un fuerte papel en el control de la provisión de los servicios o en la responsabilidad por administrarlos. Si bien las consecuencias más negativas de la desregulación se expresaron en su impacto sobre la equidad y la cohesión, en varios casos la desregulación tampoco ha provocado mayores niveles de eficiencia. Estos resultados han promovido un cambio de clima conceptual que permite postular estrategias basadas en un *papel activo del Estado* con mayor legitimidad que en la década de los años 90.

Estamos, en consecuencia, frente a un escenario que demanda mucho más que en el pasado una acción pública destinada a promover mayor participación, pero también mayor homogeneidad en los resultados y mayor cohesión nacional frente a la fragmentación que caracteriza al funcionamiento del sistema educativo. Pero promover igualdad y promover cohesión requieren distintos instrumentos de acción. Con respecto a la igualdad, se abre toda la discusión sobre las políticas compensatorias y la significativa importancia de la educación inicial. Promover más cohesión, en cambio, alude a los mecanismos de gestión y administración que garanticen niveles básicos de integración entre las diferentes jurisdicciones.

La información y los análisis disponibles sobre políticas compensatorias es abundante. Asimismo, es bastante general el consenso existente acerca de la importancia que reviste la atención temprana para promover igualdad y equidad educativa. Al respecto, los análisis acerca del proceso de reproducción de las desigualdades permiten señalar que para romper el círculo vicioso de padres pobres-hijos pobres, es fundamental intervenir en el momento donde se produce la formación básica del capital cognitivo de las personas. Esto significa invertir en las familias y en la primera

infancia. Existen numerosas evidencias que indican el escaso poder compensador de las desigualdades que tiene la educación formal, si interviene una vez que las desigualdades ya han sido creadas.

Esta situación sugiere que una parte fundamental de la explicación del problema de las dificultades para elevar los resultados de la acción escolar de los alumnos de familias desfavorecidas está vinculada con *las condiciones con las cuales los alumnos ingresan en la escuela*. Estas condiciones se refieren a dos tipos de factores distintos: (a) un *desarrollo cognitivo* básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas, y (b) una *socialización primaria* adecuada mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como la escuela. Las políticas al respecto deberían, por ello, atacar las desigualdades en términos de recursos culturales disponibles en las familias, para favorecer un proceso de socialización primaria destinado a promover un adecuado desarrollo cognitivo básico. En este universo de acciones, el papel del Estado es fundamental.

Con respecto a la cohesión, los temas más importantes son los que se refieren a la estructura del sistema, los mecanismos de control de calidad a través de exámenes nacionales al final de cada ciclo, así como los instrumentos de acreditación y validez de los títulos, la correspondencia entre las estructuras administrativas del Ministerio de Educación nacional y las administraciones locales, y el modelo institucional que se otorgue a la instancia administrativa responsable de la medición y evaluación de resultados.

No tendría sentido resumir aquí los aportes que han realizado diferentes especialistas e investigadores. Sólo nos parece pertinente mencionar dos aspectos a tomar en cuenta en los debates sobre este tema. El primero de ellos se refiere a la necesidad de definir no sólo el modelo de estructura administrativa más adecuado a las funciones que cumple cada instancia –nacional o local– sino el *proceso de transición* de un modelo a otro. Es bien sabido que las estructuras administrativas son el soporte de fenómenos corporativos difíciles de modificar, que exigen complejos procesos de negociación. En este sentido, una de las líneas fundamentales de acción en los procesos de transición de una estructura a otra es la que se refiere al fortalecimiento de la capacidad técnico-pedagógico, de las administraciones locales. El segundo aspecto, de carácter más general, se refiere a la necesidad de incluir en la discusión sobre el papel de Estado la dimensión internacional. Los procesos de descentralización están asociados, desde este punto de vista, a la resignificación del Estado-Nación. Hablar del papel del Estado en estos momentos exige pensar también en términos globales, ya que un conjunto importante de los nuevos problemas que las políticas educativas deben enfrentar no se dirime en el espacio geográfico nacional. Cuestiones como la educación a distancia, los portales

educativos, la producción de material pedagógico de soporte digital, la acreditación internacional de títulos, etc. son todos temas sobre los cuales el Estado estará llamado a jugar un papel importante y ese Estado será, seguramente, multinacional.

Escasez de recursos y pugna por obtenerlos

En tercer lugar, a diferencia de los años 90, ahora existe un contexto de *mayor escasez de recursos y de fuerte aumento de la pugna por obtenerlos*. Desde la dimensión internacional, a partir del 11 de septiembre el problema de la seguridad y la lucha contra el terrorismo han pasado a ocupar un lugar prioritario en términos de financiamiento, desplazando a la ayuda para el desarrollo económico y el combate a la pobreza. En esta misma dimensión, hoy existe mucho menos margen que a comienzos de los años 90 para el endeudamiento a través de créditos internacionales para educación, algunos de los cuales son créditos de ajuste y no préstamos exclusivos y específicos para educación.

Pero la otra dimensión de análisis del tema del financiamiento corresponde a los cambios sociales producidos internamente, donde se han incrementado las situaciones de emergencia social que demandan respuestas urgentes. La necesidad de atender situaciones sociales de emergencia que afectan a sectores muy significativos de población redefine los términos de la clásica tensión entre la coyuntura y el largo plazo. En este nuevo período, la gestión educativa debe moverse en un contexto de “exceso de demandas”, donde para satisfacer a unos hay que postergar a otros, pero donde todas las demandas tienen un alto nivel de legitimidad. La gestión de políticas públicas debe así manejar situaciones donde frecuentemente se presentan opciones y conflictos de “pobres contra pobres”: financiar educación o salud, preescolar o universidad, salarios docentes o comedores escolares, por ejemplo. No hay, obviamente, fórmulas de validez universal para estas decisiones, que deben ser tomadas en cada contexto y momento histórico determinado. Sólo es posible sostener la necesidad de reconocer que en cada opción se está postergando una demanda legítima y que la confianza en que en el mediano plazo esa demanda será atendida es un factor clave para que la postergación sea aceptada y los niveles de gobernabilidad del sistema sean adecuados.

La dimensión pedagógica

En cuarto lugar, es importante señalar que *en la agenda actual se ha complejizado mucho más toda la referencia a la dimensión pedagógica de las estrategias de transformación educativa y, en ese contexto, al papel de los docentes*. La lógica predominante en las reformas de los años 90 ponía el acento en el cambio institucional y suponía que instrumentos tales como la medición de resultados, el financiamiento de la demanda, la evaluación de desempeño de los docentes y los cambios en los contenidos

curriculares (sea por la vía de la definición de prescripciones curriculares o de estándares de resultados), provocarían una dinámica por la cual los resultados de aprendizajes tenderían a mejorar. La experiencia ha mostrado que estos instrumentos no produjeron los impactos esperados en los procesos de enseñanza-aprendizaje que tienen lugar en las salas de clases y en las escuelas y hoy estamos ante la necesidad de revisar con más profundidad el papel de las variables propiamente pedagógicas del cambio educativo. En este sentido, y sin dejar de reconocer la importancia tanto de las variables del contexto socioeconómico como las de tipo institucional, adquiere mayor relevancia la hipótesis según la cual para que las reformas “lleguen al aula” y se modifiquen las relaciones y los resultados de aprendizaje, la variable clave es el docente, sus métodos, sus actitudes y sus representaciones. Desde este punto de vista, la nueva agenda coloca en un lugar central las preguntas acerca de quién y cómo se enseña.

Con respecto a *quién* enseña, algunos estudios recientes confirman que estamos lejos de un cuerpo homogéneo desde el punto de vista de su cultura profesional. El sector docente está compuesto por personas que difieren significativamente con respecto a su estatus socioeconómico, valores, representaciones sociales y opiniones sobre aspectos claves de su desempeño. Pero por encima de estas diferencias, un aspecto común es el alto nivel de desconfianza de los docentes hacia los responsables de las acciones educativas. A partir de este hecho, es necesario reconocer que el restablecimiento de niveles básicos satisfactorios de confianza constituye un requisito necesario para cualquier paso que se pretenda dar en la línea de comprometer a los docentes en los procesos destinados, tanto a promover más igualdad, como más unidad en las acciones educativas.

La ruptura (si alguna vez existió) de la homogeneidad cultural de los docentes es el resultado de largos períodos de desprofesionalización y de acciones que, de una u otra manera, desestabilizaron la identidad docente. Para enfrentar esta situación se insiste mucho en el carácter *integral* de las políticas, donde los principales componentes son mejorar las condiciones de trabajo, crear sistemas de carrera docente que permitan ascender sin dejar el ejercicio de la enseñanza, diseñar mecanismos de evaluación de desempeño, aplicar políticas que atraigan a la docencia a jóvenes talentosos y modificar las modalidades de formación, tanto inicial como en servicio.

Con respecto a *cómo* se enseña, sabemos que las prácticas no cambian por decretos ni por resoluciones. En este sentido, si bien es cierto que los resultados educativos son mediocres en toda la región y que por lo tanto los cambios deberían afectar al conjunto de los docentes, no es menos cierto que el principal problema se registra en las prácticas pedagógicas de los docentes que trabajan con alumnos de los sectores más desfavorecidos. En este punto, sólo quisiéramos aludir a la necesidad de explorar el concepto de *políticas de subjetividad*, que sugiere algunas líneas de acción específicas para romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje desde las propias

metodologías de aprendizaje. Una pedagogía basada en la *confianza* de los educadores con respecto a la capacidad de aprendizaje de los alumnos, en el fortalecimiento de la capacidad de los alumnos para conocerse a sí mismos y definir sus *proyectos* de vida y en la capacidad para construir una narrativa sobre aquello que están viviendo parece ser efectiva para superar las condiciones de adversidad en las cuales se encuentran los alumnos de familias pobres.

El consenso y el conflicto

En quinto lugar, también se han producido *cambios con respecto al lugar del consenso y del conflicto en los procesos de cambio educativo*. La experiencia de los 90 ha demostrado que la construcción de consensos en educación es mucho más difícil y compleja de lo previsto. En el mejor de los casos, se pueden obtener acuerdos sobre grandes objetivos, pero el conflicto aparece cuando se trata de concertar estrategias de acción. En este sentido, los diagnósticos indican que la conflictividad está tanto adentro como afuera del sistema, muy vinculada a la defensa de intereses corporativos. Al respecto, existe conciencia en reconocer que algunos de nuestros países perdieron mucho tiempo con “falsos” debates que atrasaron las posibilidades de resolver problemas. Hoy estamos, en consecuencia, frente a la demanda de recuperar el tiempo perdido y de acelerar los ritmos de acción, todo lo cual obliga a manejar muy cuidadosamente la tensión entre la lentitud de los procesos de concertación y la urgencia que requiere la toma de decisiones.

Existe un consenso bastante general según el cual no es posible diseñar nuevas políticas educativas sin un balance de la década de los años 90. No se trata, por supuesto, de un debate académico o histórico, ni tampoco de reproducir las discusiones pasadas. Se trata, más bien, de actualizar los diagnósticos sobre los cuales se pueden apoyar las nuevas estrategias. Esta idea de “actualizar diagnósticos” debe ser considerada con particular atención. Los diagnósticos que sirvieron de base a las reformas de los 90 ya están superados. Han surgido problemas nuevos sobre los cuales se conoce muy poco o se tienen visiones muy distorsionadas. La pobreza, por ejemplo, es uno de ellos. La crisis de los últimos años ha provocado un nuevo fenómeno de caída social, que no puede ser conceptualizado en los mismos términos que la pobreza clásica de la sociedad capitalista industrial. La expansión de los procesos de modernización tecnológica, los cambios culturales y cognitivos asociados a esta expansión así como los propios resultados de los procesos de transformación (mayor autonomía, diversidad, uso de los instrumentos de evaluación, etc.) son otros tantos ejemplos de procesos sobre los cuales es necesario profundizar en su conocimiento y explicación.

Pero las transformaciones también dejaron resultados en términos de percepciones y representaciones de aspectos específicos y muy importantes de las propias

reformas educativas. En este sentido, es interesante destacar que las visiones sobre la década de los años 90 se caracterizan por la significativa divergencia de opiniones e interpretaciones. La estrategia seguida en Chile es considerada como el paradigma del enfoque neoliberal para algunos, mientras que sus autores se consideran particularmente heterodoxos y el neoliberalismo chileno acusa a estas políticas de estatistas y poco liberales. La reforma en Uruguay, donde no se produjo ningún tipo de descentralización ni de atención a la demanda, es calificada como neoliberal por sus críticos e igualada al resto de las políticas aplicadas en otros países. En el caso argentino sucede algo similar. Mientras para algunos la Ley Federal de Educación es considerada como una de las fuentes principales de los problemas de fragmentación y desigualdad de la educación argentina, para otros, en cambio, la educación tuvo un papel contra-estructural, que permitió compensar o atenuar el impacto de las políticas económicas y sostienen que la desigualdad y la fragmentación hubieran sido aun mayores si no fuera por las políticas educativas de aumento de la cobertura, de compensación social y de coordinación nacional que se implementaron en ese período. Esta falta de consenso sobre la interpretación del sentido de los cambios también se percibe en los actores internos del sistema, que tienen opiniones muy divergentes sobre los mismos puntos y/o planes de acción.

Esta divergencia de interpretaciones es un indicador más del déficit de sentido de los cambios. Hoy existe consenso en reconocer la necesidad de asumir que frente a los cambios profundos por los que atraviesa la sociedad y el modelo capitalista de desarrollo, es indispensable volver a instalar el debate acerca de qué proyecto de sociedad queremos y qué lugar ocupa la educación en ese proyecto. En este debate, la década de los 90 deja un saldo importante: el crecimiento económico y la modernización productiva han estado asociadas a un significativo aumento de la desigualdad y la exclusión social. El logro de la equidad y la cohesión social dependen fundamentalmente de la voluntad política, de la existencia de acuerdos, consensos, pactos o como se los quiera llamar, que pongan dirección, sentido, al comportamiento de las variables económicas.

La pregunta crucial que se deriva de este planteo es ¿cuánto consenso existe en nuestros países acerca de este proyecto de crecimiento con equidad? ¿Hasta dónde existe un acuerdo que trascienda el mero reconocimiento retórico y se traduzca en acciones, estrategias y políticas concretas? Obviamente, la respuesta a estos interrogantes forma parte del debate político general y los métodos para resolverlos son los propios de la democracia. Pero asumimos que orientar las estrategias educativas hacia objetivos vinculados a promover más igualdad y más cohesión forman parte de un proyecto de este tipo. Sin ese proyecto, estos objetivos pierden sentido o quedan sólo como objetivos puramente sectoriales.

Comentarios finales

Quisiera finalizar resumiendo mis observaciones en dos grandes mensajes y un interrogante para la reflexión. El primero de ellos se refiere a la necesidad de tomar conciencia que estamos ante opciones alternativas acerca del tipo de sociedad que queremos. No se trata de revivir el viejo debate entre capitalismo y socialismo sino de asumir que el dilema pasa por una sociedad justa o injusta y cuáles son los grados de injusticia que estamos dispuestos a tolerar. Ese eje divide las opciones y las estrategias de acción y la ecuación constituye un factor clave en las estrategias para lograr mayores niveles de justicia.

El segundo mensaje se refiere a las estrategias específicas de acción. En este punto es necesario adoptar criterios basados en diagnósticos contextualizados. No hay fórmulas de gobierno y de gestión de validez universal y todo depende del camino que tracemos entre el punto de partida y el punto de llegada. Las mayores dificultades siempre aparecen en los trayectos de transformación y esto supone que los diagnósticos no deben referirse solamente a las carencias sino también a los recursos disponibles, los obstáculos previsible para los procesos de transformación, las alianzas y los conflictos, los tiempos y las secuencias de acción.

El interrogante se refiere a ¿qué queremos gobernar? Michel Foucault, en sus clásicos estudios sobre el poder, describió con gran lucidez el cambio histórico producido por la modernidad. Según su análisis, el cambio consistió en que en lugar de gobernar territorios se comenzó a gobernar poblaciones. Gobernar a la población implicó crear instituciones de socialización controladas por el Estado, como la escuela, y agentes de socialización especializados en esa tarea, como los maestros y profesores.

En las nuevas condiciones sociales postmodernas, con demandas crecientes de reconocimiento a la diversidad y la erosión de todos los factores tradicionales de cohesión social, estamos ante la necesidad de gobernar personas, individuos o, más filosóficamente, *Sujetos*.

El gran interrogante para nuestros países, como siempre, consiste en cómo manejar simultáneamente tiempos históricos diferentes. No hemos salido en muchos casos de situaciones feudales donde ni siquiera gobernamos el territorio y ya enfrentamos las demandas de reconocer al individuo. La complejidad de la tarea es enorme, tanto en términos teóricos como políticos. Pero la complejidad no debería ser una excusa para paralizarnos sino un motivo para el entusiasmo y la aventura.

Bibliografía

- Crozier, Michel** (1996). *La Crisis de la Inteligencia*. Madrid, M.A.P.
- Giddens, Anthony** (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid, Taurus.
- Laïdi, Zaki** (1997). *Un mundo sin sentido*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Minc, Alain** (1990). *L'argent fou*. París, Grasset.
- Rifkin, Jeremy** (2000). *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. Buenos Aires, Paidós.
- Stiglitz, Joseph E.** (2003). *Los felices 90, la semilla de la destrucción*. Buenos Aires, Taurus.
- Wallerstein, Immanuel** (2002). *Un mundo incierto*. Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- Wolton, Dominique** (2000). *Internet ¿y después?* Buenos Aires, Gedisa.

FECHA DE RECEPCIÓN: 6 de mayo de 2007

FECHA DE ACEPTACIÓN: 5 de junio de 2007