

LAS ACTUALES REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA: CUATRO ACTORES, TRES LÓGICAS Y OCHO TENSIONES.

Cecilia Braslavsky y Gustavo Cosse

PRESENTACIÓN

Los autores de este trabajo nos considerábamos investigadores profesionales. No viene a cuento relatar aquí nuestra historia laboral, pero sí indicar algunos rasgos que determinan la perspectiva desde la cual se escribe este texto. En la década de los '80, estábamos dedicados a la generación de conocimientos. Compartíamos esa tarea con una serie de colegas latinoamericanos de la Argentina y de otros países de América Latina, con quienes intercambiábamos documentos y reflexiones. Por otra parte, alternábamos las tareas de investigación con las de formación de postgrado. La inmensa mayoría de nosotros habíamos sido excluidos de las Universidades Nacionales por los gobiernos militares. Los autores trabajábamos en las sedes de Argentina y Ecuador de la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), uno de los nuevos centros de producción y distribución de conocimientos acerca de la sociedad y el Estado en la región, con características peculiares respecto de las Universidades: ausencia o escasez de financiamiento regular para el pago de salarios, funcionamiento centrado en la ejecución de programas y proyectos de investigación y de docencia, fuerte articulación a los circuitos internacionales de producción de conocimientos, orientación progresiva hacia la investigación para la toma de decisiones, pretensiones de pluralismo y excelencia académica.

Los procesos de democratización de América del Sur trajeron para nosotros la posibilidad de inserción en los procesos de diseño y desarrollo de políticas públicas del sector educación. Esta posibilidad no fue un hecho aislado o personal. Formó parte de un significativo movimiento de un grupo relativamente numeroso de intelectuales hacia la acción. —Dicho movimiento sería uno de los tantos indicadores de la emergencia, también en América Latina, de una nueva estructura ocupacional, una de cuyas categorías sería la de los “analistas simbólicos”.

Según Brunner y Sunkel (1993) los investigadores sociales latinoamericanos —o al menos un sector de ellos— formarían parte de esta emergente categoría de analistas simbólicos, que 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” (Brunner, J.J. y Sunkel, G., 1993:12).

Los analistas simbólicos se diferenciarían de los funcionarios tradicionales por su conciencia acerca de la relación entre conocimiento y poder y su convicción acerca de que poseen conocimientos relevantes para el ejercicio efectivo del poder. Desde este posicionamiento, y acostumbrados a la marginación y al disenso, intentarían mantener una cierta distancia crítica respecto de otros actores que también se insertan en el Estado, aunque con otros saberes menos específicos en relación a los

campos o áreas de acción en los que cada analista simbólico se desempeña. Al mismo tiempo, procurarían establecer una lógica de interacción con las estructuras jerárquicas de gobierno, antes que una lógica de subordinación u obediencia.

El mantenimiento de esta distancia crítica y el esfuerzo por horizontalizar las tomas de decisiones no les resultarían nada sencillos ni hacia adentro, ni hacia afuera del Estado, ya que rompería con aspectos de la cultura política tradicional (Coll, C., 1995), contribuyendo —junto a cambios que intentan sectores de las estructuras partidarias traccionados por la demanda social de modernización del sistema político— a contrarrestar tendencias a la “hiperpartidización” y burocratización autoritaria de las prácticas gubernamentales y estatales.

Como consecuencia de algunas de las cuestiones expuestas, los analistas simbólicos tenderían a promover la construcción de políticas de Estado que perduraran más allá de las gestiones de gobierno, no sólo por una cuestión de convicción acerca de su necesidad sino también —y tal vez fundamentalmente— porque ese tipo de políticas serían más convenientes para el mantenimiento y la ampliación de su influencia.

Tanto en el espacio de la elaboración, conducción y puesta en práctica de políticas educativas de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, en menor medida México, y, en cierto grado, otros países, se encuentran estos “analistas simbólicos”. Un grupo de ellos puede ser denominado “investigadores o intelectuales reformadores”. Los miembros de este subgrupo proceden de instituciones como FLACSO y CEDEL en la Argentina, CEPAL en el Uruguay, las Fundaciones Carlos Chagas y Getulio Vargas de Brasil y FLACSO, CIDE y PIIE en Chile. Su perfil profesional comparte ciertos modos de encarar y de analizar los procesos de Reforma Educativa, por cierto con variantes derivadas de la diversidad de posiciones políticas, teóricas e ideológicas.

Estos analistas simbólicos construyeron su visión de los sistemas educativos y trazaron grandes líneas para su transformación en el contexto de un significativo crecimiento de ONGs, organismos regionales internacionales autónomos (como FLACSO), instituciones privadas y “federaciones” de instituciones académicas independientes (como CLACSO y CSUCA) que jugaron un papel relevante en el análisis de las estructuras y procesos sociales y políticos. En algunos países, esta emergencia estuvo relacionada con diversas dificultades para que las Universidades jugaran ese papel. En América del Sur, esa emergencia constituyó una respuesta a la desaparición de las Universidades Nacionales como espacio para el ejercicio del pensamiento autónomo y de la investigación, derivada de las políticas de los regímenes militares autoritarios. Dichas políticas transformaron a las Universidades Nacionales en “no elegibles” para las fuentes financieras del primer mundo.

Las ONGs, organismos regionales, instituciones privadas y federaciones se beneficiaron fuertemente de esa situación. En primer lugar, por el flujo de recursos que recibieron, pero también porque las exigencias de calidad y universalidad de algunos de sus financiadores constituyeron un impulso adicional para una necesaria renovación del pensamiento latinoamericano en términos de niveles de análisis, paradigmas y propuestas de transformación. La emergencia del perfil de trabajadores simbólicos, que luego se insertaron en muchos casos en los organismos estatales como “intelectuales reformadores”, fue posible en este contexto.

El presente documento pretende recuperar algunas reflexiones producidas por estos “investigadores reformadores” acerca de determinados aspectos de las dinámicas establecidas para

atender los desafíos educativos, reconociendo en ellas algunos elementos facilitadores y otros obstaculizadores en orden a viabilizar las reformas educativas en curso en América Latina¹. El foco de las reflexiones serán los procesos de reforma educativa de Chile, Argentina y Uruguay, sin por ello descartar referencias a otras en curso, como por ejemplo las de Brasil y República Dominicana.

Para eso el documento se apoya en la experiencia vivida por nosotros mismos, en comentarios y conversaciones incidentales con múltiples colegas y en 10 entrevistas a algunos de nuestros “viejos” conocidos reencontrados². En el primer apartado, comenzaremos por caracterizar el escenario educativo contemporáneo como de resurgimiento de las reformas educativas. En el segundo apartado, intentaremos especificar un aspecto común a los contextos en que dichas reformas tienen lugar: la pretensión de reformar al Estado. En el tercer apartado, presentaremos algunos de los elementos obstaculizadores y facilitadores de las reformas educativas, organizados como “tensiones”, desde la perspectiva de los “intelectuales reformadores”. Finalmente, intentaremos presentar algunas conclusiones respecto de las culturas en pugna detrás de las tensiones que se manifiestan en los procesos de gestión de las reformas educativas.

1. EL RESURGIR DE LAS “REFORMAS EDUCATIVAS”

Los sistemas educativos de la región nunca estuvieron estáticos. Después de la ola de reformas educativas en articulación con las propuestas de la Alianza para el Progreso en la década de los '60, tuvieron lugar diversos procesos de transformación desarrollados como resultado de ciertas políticas públicas orientadas a modificar algunos aspectos de su funcionamiento. Por otra parte, y al mismo tiempo, se produjeron también ciertos procesos de transformación como resultado de la acción de los actores de la cotidianeidad educativa —directores, padres, alumnos, docentes en numerosas instituciones, que no siempre estuvieron explícita y claramente articulados a los primeros.

Iniciadas en la década de los '60, existieron y persisten en América Latina una serie de políticas y estrategias efectivas en la determinación de un cambio en las relaciones entre el centro de conducción de los sistemas y cada una de las instituciones que ofrecen servicios educativos. Los procesos de descentralización llevados a cabo en varios países de la región, la municipalización ensayada en otros y la desconcentración de funciones iniciada en terceros son algunas de las políticas y estrategias que contribuyeron a dicho cambio. Si bien estas políticas y estrategias estuvieron discursivamente fundamentadas de muy diversa manera y también ejecutadas a muy distintos ritmos y con peculiaridades propias de cada caso, en la mayor parte de ellos persiguieron objetivos económico—financieros, en particular el mejoramiento del equilibrio fiscal.

¹ La metodología utilizada es sencilla. Se formuló una pauta de entrevista con la cual se entrevistó a los colegas mencionados en la nota siguiente. Atento a las altas responsabilidades en Gobiernos u organismos internacionales de varios de ellos, garantizamos que no habría preferencias personales a los puntos de vista expresados. Pero corresponde señalar que muchas de las ideas que se plantean o desarrollan aquí recogen sugerencias o ideas que surgieron en las entrevistas.

² Agradecemos muy especialmente el tiempo que nos brindaron los colegas entrevistados. Entre paréntesis se indican dos de sus principales ámbitos de actuación, el de definición y ejecución de políticas públicas y el de investigación: José Joaquín Brunner (FLACSO - Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile), Cristián Cox (CIDE-Ministerio de Educación de Chile), Iván Núñez (PIIE-Ministerio de Educación de Chile), Daniel Filmus (FLACSO-Secretaría de Educación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires), Daniel Hernández (CEDEL-Ministerio de Educación de Argentina), Francisco Dellich (CLACSO-Ministerio de Educación de Argentina), Germán Rama (CEPAL-CODICEN Uruguay), Pedro Ravela (CEPAL-COCIDEN/Uruguay), Sonia Scaffo (Universidad Católica del Uruguay-COCIDEN/Uruguay) y Esther Mancebo (FLACSO-COCIDEN/Uruguay).

Entre los procesos de transformación producidos como resultado de la acción de los actores de la cotidianeidad educativa, emergió una situación diferenciada. Por un lado, en algunas instituciones se comenzó a gestar un proceso de construcción de mayor autonomía institucional, como resultado del cual comenzaron a tomar decisiones acerca de aspectos curriculares y gestionales que —en algunos casos— pueden calificarse como productoras de calidad y equidad. Por el otro, un número tal vez mayor de instituciones consolidó estilos de funcionamiento orientados al cumplimiento rutinizado de actividades, con pérdida del sentido de los fines, contribuyendo a su deterioro.

El resultado fue el agravamiento de algunos de los viejos problemas del sistema educativo en los segmentos dedicados a la atención de las poblaciones más pobres y, a su vez, la emergencia de otros nuevos fuertemente ligados a la fragmentación de los sistemas como tales. Para enfrentar esta situación, algunos países y administraciones descentralizadas comenzaron a ejecutar políticas y estrategias para reorganizar o inventar ciertos dispositivos de orientación y regulación del funcionamiento de los sistemas educativos. El gobierno pinochetista, por ejemplo, puso en marcha el PER (Programa de Evaluación del Rendimiento Escolar) y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires elaboró un nuevo Diseño Curricular.

La recuperación de la democracia en el caso de América del Sur y la generalizada aceptación de nuevas reglas de juego en el contexto económico internacional, tales como la globalización de la economía y el desafío de la competitividad internacional, hicieron aparecer estos esfuerzos de políticas y estrategias parciales como absolutamente insuficientes para lograr el tipo de educación demandado para toda la población. En consecuencia, reaparecieron en América Latina los discursos de la “reforma educativa”.

Aún cuando en varios países —como Chile y menos consecuentemente también en la Argentina, República Dominicana y otros— estos nuevos discursos se presentan a sí mismos evitando la convocatoria a una “reforma educativa”, tienen en general la pretensión de reemplazar un patrón de cambios erráticos y discontinuados por otro de tipo incremental y continuo (Cox, C., 1994) y comparten con los de la década de los '60 el albergar propuestas comprensivas, sólo que esta vez más orientadas hacia la reconversión que hacia la expansión.

Muchos de los nuevos discursos parecen tener la intención de “refundar” las formas a través de las cuales las sociedades satisfacen sus necesidades educativas. Ya no se trata de proponer la expansión de lo existente o su mejoramiento a través de tal o cual política o estrategia (descentralización, municipalización, nuevo currículum, sistemas de evaluación), sino de repensar al conjunto de dispositivos discursivos, normativos e institucionales que regulan y configuran la educación. En cierto sentido, está en cuestión la propia existencia de los “sistemas educativos nacionales”, a través de la generación de nuevos mecanismos de regulación y de su nueva configuración que podrían transformarlos en redes casi irreconocibles respecto de sus ancestros.

Un indicador de dicha intención refundacional es la fuerte presencia en la región de nuevas leyes de educación general o la adopción de amplios planes nacionales de reforma, que incluyen principios y propuestas organizacionales, administrativas, curriculares y pedagógico-didácticas diferentes a las características de etapas anteriores³.

³ Véanse, por ejemplo, las nuevas leyes generales de educación en la Argentina, 1993; Colombia, 1994; Chile, 1991; México, 1993; Paraguay, 1992; o el Plan DECENAL de Educación en República Dominicana, 1992.

Numerosos autores se han encargado de investigar y de reflexionar acerca de las tendencias de transformación y reforma educativa⁴. Sin embargo, la producción bibliográfica muestra ciertas descompensaciones. En tanto algunos aspectos están más considerados, otros permanecen significativamente ausentes o apenas si ameritan un par de páginas en el marco del tratamiento de otro conjunto de cuestiones.

En términos generales, puede decirse que se encuentran numerosos trabajos nacionales y algunos trabajos regionales acerca del qué, el por qué y el para qué de las transformaciones y reformas (Véase, por ejemplo, Carnoy, M. y de Moura Castro, C. 1996 y Reimers, F., y Tiburcio, L. 1994), pero una muy escasa producción respecto de quiénes y cómo las están llevando a cabo, con qué facilidades y con qué dificultades.

En este último orden de ideas, se encuentran algunos intentos por narrar y reflexionar acerca de la articulación existente y deseable entre distintos actores a la hora de producir definiciones sobre las políticas y estrategias a seguir en el sector educación (Véase, por ejemplo, FLACSO y otros, 1995 y Coraggio, J.L., 1995) o sobre los paradigmas propios de la administración educativa desde perspectivas conceptuales (Sander, B., 1996), pero muy pocos por describir y reflexionar qué es lo que ocurre con las prácticas de los actores en la cotidianeidad del diseño y de la puesta en práctica de las políticas educativas en los niveles superiores e intermedios de la administración pública.

La mayor parte de las investigaciones existentes se centran en el nivel de análisis del sistema educativo como un todo, de cada institución escolar o de las aulas; no en el nivel de análisis de la gestión municipal, provincial o nacional. Recientemente, algunos grupos investigaron algunos procesos específicos de la gestión pública, tales como la incorporación de conocimientos (Véase, por ejemplo, Brunner, J.J. y G. Sunkel, 1993 y Briones, G. y otros, 1993), y equipos responsables de alguna gestión intentaron recuperar lo hecho introduciendo componentes de reflexión acerca de las concepciones y tensiones existentes en su acción (Véase, por ejemplo, Devries, O. y colaboradores, 1993).

Pero, en realidad, la investigación educativa y la investigación acerca del Estado prestaron poca atención a las preguntas acerca del funcionamiento cotidiano del Estado en el sector educación. Esto resulta una seria carencia a la hora de intentar construir otro Estado, que sirva para producir otras políticas (Gurrieri, A. 1987). Parecería que, al menos en lo que hace al sector educación, las reflexiones y propuestas acerca de cómo construir otro Estado tienden a venir más de la mano de los economistas preocupados por las cuentas fiscales que de los sociólogos y politólogo de la educación, y ni hablar de los pedagogos. Como si acaso fuera posible gestionar las reformas e impulsar las transformaciones sistémicas que son necesarias sin reforzar las miradas y la capacidad propositiva y gerencial respecto de ese cómo.

⁴ A esta altura del texto, conviene aclarar que se reserva el término "reforma educativa" para hacer referencia al conjunto de políticas públicas orientadas a producir cambios en los procesos y servicios educativos, en tanto el término "transformación" se emplea para designar los cambios que tienen lugar en ellos, ya sea o no por acción de las políticas educativas.

2. ¿QUIÉN PRODUCE LAS TRANSFORMACIONES EDUCATIVAS LATINOAMERICANAS?

Los primeros estudios acerca de las transformaciones educativas latinoamericanas asumían que eran el resultado casi directo, poco influenciado y poco intermediado por otros, de la aplicación de las leyes de los Poderes Legislativos a través de las instituciones de los Poderes Ejecutivos. Los gobiernos generaban políticas educativas inspiradas en las leyes. Dichas políticas modificaban la realidad, produciendo transformaciones.

Hace ya tiempo se sabe que en las transformaciones educativas —como en cualquier otra transformación social— intervienen los discursos y las prácticas de múltiples actores. En este sentido, puede afirmarse que el propio diseño de las políticas educativas está fuertemente determinado por los intereses, las representaciones y las prácticas de numerosos actores en diversos escenarios y no sólo por la actividad del Congreso y su resultado normativo. Pero, además, esos escenarios, representaciones y prácticas están inscriptas en un campo que determina sus posibilidades, y al cual —por supuesto— ellas mismas codeterminan.

Sin embargo, y pese a tal multiplicidad de presencias, parecería que en todos los países de América Latina son los Estados Nacionales quienes están propiciando, articulando, liderando y determinando en mayor medida los procesos de nueva regulación y configuración de los sistemas educativos en forma sostenida a través del tiempo. Los empresarios, los gremialistas y otros actores ejercitan en el sector —más aún que los políticos que cíclicamente proponen reformas— un comportamiento errático y discontinuado: en ciertos momentos, se preocupan y ocupan de la educación y, en otros prolongados, se despreocupan o delegan las iniciativas en los Estados Nacionales.

Esto parece corroborar una hipótesis relativamente reciente de acuerdo a la cual era inútil discutir si el Estado debía o no intervenir en las transformaciones latinoamericanas, porque de hecho lo haría (Gurrieri, A., 1987).

El debate debía desplazarse hacia otras dos cuestiones. La primera consistía en revisar qué políticas debía llevar a cabo el Estado y la segunda en revisar cómo debía transformarse a sí mismo para poder cumplir con su nuevo contrato.

En relación a la primera cuestión, las sociedades latinoamericanas debían llegar a nuevos consensos respecto de cuáles eran las tareas que dejaban en manos de los Estados y cuáles las que asumirían a través de sus otras instituciones. La segunda mitad de la década de los '80 y el primer quinquenio de los '90 parece haber sido el tiempo para avanzar en el logro de un cierto protoconsenso en relación con estas cuestiones. Amplias corrientes de opinión y los grupos hegemónicos dentro de los partidos de gobierno parecen haber coincidido en la necesidad de cambiar el foco de las prioridades respecto de las tareas que, de acuerdo a este nuevo contrato, quedarían en manos de los Estados nacionales. La prestación directa de los servicios educativos, sin haber sido enajenada de los Estados, fue más clara y abiertamente visualizada como una responsabilidad a compartir con la sociedad. En cambio, la convocatoria a la concertación, la información y evaluación, la compensación de diferencias y la promoción de la innovación y transformación pedagógica, fueron enfatizadas como funciones a cumplir desde los Estados. (Tedesco, J.C., 1987; Braslavsky, C., 1991 y Filmus, D., 1996).

En principio, esto parece haber significado una opción entre dos alternativas. Pero estas alternativas no son las mismas que se plantearon hace treinta años. Ya no se trataría de optar entre Estado Docente o Estado Subsidiario, sino entre Estado Prescindente y Estado Promotor. En tanto el

primero se constituiría en recaudador y financiador de las fuerzas del mercado, el segundo se constituiría en regulador y configurador de un nuevo sistema educativo.

La opción por el Estado Prescindente habría sido consistente con atribuirle una función de “regulación mínima”, que le habría exigido focalizar la atención en las demandas por educación y en los resultados esperados del proceso educativo, desde una perspectiva de reactualización de la “modernidad” sin preocupación por sus “caras oscuras” (Giddens, A., 1994), representadas en el caso educativo por el desgranamiento, la repetición, el fracaso escolar y la segmentación.

La opción por el Estado Promotor reclama que se focalice la atención en los marcos de referencia y en los sistemas y procesos necesarios para atender las necesidades educativas, desde una perspectiva de actualización de la modernidad transitada por la preocupación —más o menos consecuente— por superar sus “caras oscuras”.

Por eso presta atención al conjunto de funciones enunciadas más arriba incluyendo entre ellas a la promoción de la innovación y transformación pedagógica, ciertamente omitida en todo planteo que se oriente a construir un Estado prescindente.

Pero resulta que el sector educación de la red institucional del Estado fue creado cuando el mismo debía asumir protagónica y predominantemente la función de prestación directa de los servicios. En consecuencia, la nueva concepción acerca de la función de los Estados exigía una fuerte revisión acerca de su propia organización, sus perfiles profesionales, su relación con los establecimientos educativos y otra serie de cuestiones. Exigía que el sector educación de los Estados latinoamericanos no sólo fuera capaz de alimentar un proceso de nueva regulación y configuración de los sistemas educativos, sino que fuera —al mismo tiempo— capaz de repensarse y de volver a regularse y a configurarse a sí mismo.

En síntesis, se trataría de pasar de la vieja concepción del Estado docente, propia del siglo XIX latinoamericano, a una nueva de sociedad educadora. Pero reconociendo que aquello sólo puede convertirse en realidad gracias a un activo papel de los Estados Nacionales, ahora concebidos como promotores que articulan concertaciones para definir políticas, informan y compensan solidariamente y que, al mismo tiempo que asumen esas tareas, se reorganizan a sí mismos para poder definir políticas y cumplirlas más eficaz y eficientemente.

Las reformas educativas de los '90 pudieron iniciarse en América Latina gracias al imperativo de la necesidad y con una alta cuota de voluntarismo. En muchos casos, dicha iniciación se realizó —como veremos más adelante con algo más de detalle— a través del montaje de estructuras paralelas a las de las plantas funcionales permanentes de los Ministerios.

En esas condiciones de precariedad, se han dado pasos significativos para pasar de una planificación centrada en el Plan Libro a una planificación situacional y operacional (Matus, C., 1987); o de acciones centradas exclusivamente en la coyuntura y en los medios, a otras que intentan equilibrar coyuntura con mediano y largo plazo y poner los medios al servicio de la resolución de los problemas educativos de la gente.

Sin embargo, es posible dudar de que esos pasos hayan iniciado en todos los países un proceso irreversible de reforma del sector educación de los Estados Nacionales y es probable que sean todavía absolutamente insuficientes para sostener una transformación modernizadora y equitativa de los sistemas educativos. Las afirmaciones precedentes pueden considerarse inscritas en una suerte de escepticismo optimista. Seguramente llamará la atención leer esta asociación de términos. La misma

intenta reflejar, por un lado, la detección de múltiples señales acerca de las limitaciones existentes en la dinámica de los Estados Nacionales para cumplir con las asignadas funciones de “regulación necesaria” pero, por el otro, la convicción de que si esas limitaciones se detectan y se encaran, es posible superarlas. Si esto no fuera así, seguramente las posiciones neoliberales, que en este momento no tienen en el sector educación la penetración que algunos críticos de las políticas educativas latinoamericanas le adscriben, avanzarían con sus alternativas: destrucción de la educación pública, generalización del voucher, anulación de marcos curriculares compartidos.

La posibilidad de configuración de un sector educativo dentro del Estado que asuma las funciones mencionadas no depende, sin embargo, exclusivamente de lo que ocurra consigo mismo sino, en medida importante, de lo que ocurra con todo el Estado, proceso que, por otra parte, las tendencias del sector educación contribuirán a codeterminar. Por eso es importante examinar lo que se podría llamar “la solución dominante” a los problemas existentes relacionados con la configuración y el tamaño del Estado, en primer lugar el tema de la reforma del mismo (Cosse, G., 1994).

Tal como está siendo propuesta o implementada en la mayor parte de los países de América Latina, la principal estrategia para la reforma del Estado consiste en la reducción de su tamaño, sus roles de empresario y de prestación de servicios, así como de sus funciones de regulación y orientación. La misma confunde dos niveles totalmente distintos de “estatalidad”. El primero, refiere a lo que podría ser sintetizado como la hiperdimensión burocrática: muchos más funcionarios que los necesarios, clientelismo, ineficiencia, corrupción, lentitud, opacidad, carácter indiscriminadamente subsidiador del Estado, amplitud del sector empresarial público, etc. El segundo, consiste en el papel regulador y orientador, planificador del Estado (Cosse, cit.).

De tal modo, cuando se habla de “reforma del Estado” se alude indistinta y ambiguamente al tamaño y a la función. El sobredimensionamiento excluyente de la estrategia de reducir la hiperdimensión estatal está implícitamente articulada a la desvalorización del papel regulador y orientador del Estado y a la valoración del mercado como organizador del desarrollo. Explícita o —más a menudo implícitamente—, subyace la concepción de que la crisis fiscal que recorre el mundo es atribuible básicamente a que el Estado está sobre cargado por un espiral estructuralmente ascendente de demandas imposibles de satisfacer que llevan, tarde o temprano, a una situación de ingobernabilidad. Por lo tanto, la única y suficiente solución sería achicar el Estado y privatizar los servicios públicos.

Lo primero a señalar es que a menudo —aún en trabajos académicos valiosos— al analizar las razones del fracaso en el largo plazo de la capacidad de reproducción expansiva del Estado de Bienestar, o de su devenir en Estado de Malestar (Bustelo, E., 1993), se anota como una de las razones centrales todos los vicios antes mencionados —y otros— de la burocracia pública. Sin embargo, parece necesario distinguir dos niveles de tal cuestión. Por cierto, se sabe que las organizaciones complejas, y especialmente las organizaciones públicas, tienden a garantizar su reproducción —si fuera preciso— definiendo nuevos fines institucionales o reformulando los que le son dados desde los niveles políticos de decisión. También se sabe que la burocracia pública tiende a estructurar un conjunto de mecanismos de autoprotección, entre los cuales la complejidad de los procedimientos y la opacidad de la información que maneja tienen una gran importancia (Oszlak, 1984, Crozier y Friedberg, 1990). Finalmente, se han registrado múltiples situaciones en las cuales las organizaciones burocráticas o técnicas tienen fuertes restricciones para adaptarse a cambios en las políticas por el efecto de arrastre de lógicas y culturas institucionales construidas históricamente (Cosse, 1991). Todo esto es cierto.

Pero sería erróneo adjudicar los problemas del aparato estatal sólo a la dimensión explicativa mencionada. Esta aproximación implicaría eximir al sistema político de la responsabilidad por tales males. Por el contrario —y es muy relevante que rara vez aparezca mencionado— buena y decisiva parte de esos problemas pueden ser imputados a lo que el sistema político hizo y hace de la administración pública. Veamos dos ejemplos.

El gigantismo de la planta de funcionarios estatales se debe fundamentalmente a que los gobiernos usaron a la administración pública para dar empleo, que no era generado por el sistema productivo. Además, ese uso se hizo en el marco de estrategias clientelares de reproducción política. Se debe también a la baja capacidad de la sociedad para controlar al Estado en los períodos preautoritarios.

La ineficiencia del Estado puede asociarse sin dificultades a distintos factores que operan en niveles diversos. La ineficiencia de las empresas públicas puede imputarse, entre otras cosas, a la política de tarifas subsidiadas —para los trabajadores y las empresas— que volvió inviables políticas de mantenimiento razonables y de reinversión tecnológica. También a la política de “tierra arrasada” de las nuevas autoridades, a veces de otro partido y a veces del mismo. Cuando cambian los mandos políticos, cambian también los equipos asesores, los técnicos, las prioridades y, a menudo, las políticas. Por otra parte, importantes sectores sociales y espacios del sistema académico sancionan —a excepción de algunos países, como tal vez Chile— la participación en organizaciones del Estado de personalidades independientes, por considerar que la misma implica un aval partidario. En consecuencia, se generan círculos viciosos como resultado de los cuales hay más políticas de gobierno que políticas de Estado.

Por lo tanto, el sistema político tiende a introducir factores de partidización, irracionalidad y arbitrariedad en la burocracia pública, sin mencionar los vaivenes de los regímenes desde la democracia al autoritarismo y viceversa, donde la arbitrariedad e incertidumbre es aún mayor. Por eso, reiteramos que, en gran parte, la administración pública es —y probablemente continuará siendo— el resultado de lo que el sistema político hizo y hace de ella, además de otros factores históricos. Por ejemplo, no pocas veces políticas de jubilaciones anticipadas, indemnizaciones, etc. orientadas a reducir el gasto en personal, producen un vaciamiento de los mejores cuadros profesionales, que tienen oportunidades alternativas en el sector privado o el extranjero; o paradójicamente, como ha sucedido en Argentina, muchos de ellos salen de la planta y reingresan como contratados porque después de todo alguien calificado tiene que hacer algunas cosas. Lo paradójico de esta situación es que reingresando al Estado de esta manera resultan significativamente más costosos porque sus honorarios comienzan a regularse por un mercado que comienza a reconocer a quienes tienen altas competencias profesionales como trabajadores simbólicos y a remunerarlos en consecuencia.

De todos modos, algunos de los movimientos mencionados pueden resultar convenientes desde dos perspectivas. La primera consiste en el avance de una racionalidad meritocrática y la segunda en la reducción del volumen global del gasto. Condición para que estas dos ventajas comparativas valgan la pena sería que realmente se inscriban en un proceso de reforma estructural del Estado hacia un perfil de promotor altamente eficiente en el logro de los principios de calidad y equidad de los servicios.

La reforma de las lógicas de funcionamiento del Estado implica abordar cuestiones como aumentar los grados de libertad de los diversos segmentos institucionales en la ejecución de políticas y en temas como la fijación de salarios y reclutamiento de personal, reducción de reglamentos que

regulan los gastos y especialmente los controles ex-ante, presupuestos por períodos de dos o tres años y mayor flexibilidad en los movimientos entre partidas, procedimientos rigurosos de selección de personal profesional, contratos de entre dos y cuatro años, etc. (Cf. Crozier, 1992).

Si se observan los ejes centrales de lo que se ha dado en llamar “la reforma del Estado” se advierte que varios de estos problemas no están siendo considerados con suficiente energía⁵. El esfuerzo principal —ya se ha dicho— se dirige por lo general a reducir la estructura estatal, los gastos de operación y la planta de funcionarios. Es por lo menos discutible que esto por sí sólo produzca efectos importantes en términos de la eficiencia y la transparencia del Estado para cumplir sus objetivos, cualquiera que estos sean.

Sin embargo, en la última década emergieron en este cuadro por lo menos dos innovaciones relevantes. Las mismas se asocian a la duración y a la composición de los elencos de conducción del sector educación.

Los elencos de conducción del sector educación, al menos en Argentina, Brasil y Chile posautoritarismo, tienden a durar más tiempo en sus cargos que los precedentes. En Chile, hay equipos que ya han durado 8 años. En Uruguay —cuyo gobierno de la educación consiste en un órgano colectivo y colegiado elegido con intervención del Parlamento— han permanecido consejeros después del cambio de gobierno de Lacalle a Sanguinetti. En Argentina y Brasil, o en otros países como República Dominicana, la duración de los equipos nacionales como tales ha sido bastante más breve, pero los profesionales formados y eficientes han tendido a mantenerse en el sector, reemplazando lentamente a los funcionarios menos formados y menos eficientes. En la República Dominicana, permanecen numerosos equipos profesionales después del cambio de gobierno del Presidente Joaquín Balaguer y de la asunción de Leonel Fernández. Los elencos de aproximadamente un 20% de las provincias argentinas y de algunos estados brasileños también tienden a mantenerse en sus cargos, al menos durante un período electoral, pero también cuando se reeligen gobernadores, lo que sucede con cierta frecuencia. Esto es, sin duda, un factor de estabilidad en el desarrollo de políticas y una condición necesaria (aunque no suficiente) para que las políticas públicas instrumenten una intervención estatal con objetivos de —al menos mediano plazo⁶.

La composición de los equipos de conducción del sector educación se ha modificado considerablemente. Si bien en cada uno de los casos nacionales existen particularidades importantes, en todos ellos participan —tal como se anticipara en la presentación— ciertos perfiles de “trabajadores simbólicos”. Investigadores que han hecho su itinerario en instituciones académicas dinámicas o en organismos internacionales deciden por sí mismos ingresar a la política a través de cargos electivos o son convocados por gobiernos de distinto perfil político e ideológico (Alfonsín, Menem, Sanguinetti, Aylwin, Frei, Borja, Balaguer, Fernández, etc.) como Ministros, Secretarios, Directores de Programas, etc. Un ejemplo de esto por fuera del sector educación lo constituye el nombramiento de Domingo

⁵ Por cierto, existen excepciones que se reflejan en algunos cambios significativos. Por ejemplo, en Argentina, pueden mencionarse la generalización del Presupuesto por Programa y su aprobación antes de iniciarse el año de ejecución, el establecimiento de sueldos razonables para el nivel de Dirección y de Coordinación de Programas en los Ministerios, la paulatina introducción del juicio oral (de fuerte impacto sobre la igualdad en el acceso a la Justicia rápida), el avance en la definición del rol de planificación, evaluación y concertación por el Ministerio de Educación y el mayor control de las empresas privatizadas.

⁶ Es sugestivo el hecho de que por lo menos dos de los Ministros de Educación de esta etapa hayan sido “premiados”. Ricardo Lagos, de Chile, y Jorge Rodríguez, de Argentina, han dejado sus funciones para pasar a ocupar funciones tanto o más jerarquizadas. En el caso del segundo, su reemplazo por Susana Decibe -quien también tuvo un tránsito significativo por instituciones académicas dinámicas y ocupara previamente el cargo de Secretaria de Programación y Evaluación Educativa- da clara cuenta de la voluntad de continuidad en el sector educación.

Cavallo al frente del Ministerio de Economía de la Argentina, quien convoca a un número importante de funcionarios provenientes de otro circuito de instituciones académicas ágiles; por ejemplo el IERAL, de la Fundación Mediterránea, nutrido por egresados de Universidades norteamericanas de alto prestigio.

Alguno, como Fernando Henrique Cardoso, realiza una carrera política que termina en la Presidencia. En lo que a la convocatoria para puestos ejecutivos se refiere, no se trataría siempre con esto —necesariamente— de una estrategia de mejorar la capacidad profesional instalada en el aparato estatal —aún cuando se combine con otras de efecto parcial—, sino fundamentalmente de algo así como incrustar en los niveles de decisión a estos ex-académicos o funcionarios internacionales, otorgándoles márgenes relativamente significativos de libertad y de recursos. Conviven en esos espacios con colegas reclutados meritocráticamente de otros espacios, tales como escuelas innovadoras, la propia política y estructuras intermedias de gestión. Lo hacen también en muchos países con otros reclutados de acuerdo a una lógica clientelar o corporativa, de acuerdo a viejas prácticas que no han dejado de existir y de ser exigidas⁷.

Sin embargo, y pese a todo, la innovación no deja de ser importante en términos de las tradiciones de reclutamiento de los equipos ejecutivos del sector educación, habitualmente procedentes de leales grupos partidarios. Más, en general, podría señalarse que esta persistente tendencia a la incorporación de trabajadores simbólicos —en particular de los “investigadores o pedagogos reformadores”— puede visualizarse como una forma poco tradicional y, por lo tanto, innovadora de renovación en los partidos. Sobre una tradición en la que era frecuente que para tener cargos en el sistema decisional público se privilegiaran la lealtad, el esfuerzo y la antigüedad partidaria, se sobreimprime la práctica de premiar la producción y la imaginación intelectual y pedagógica. Esto implica, además, abrir un espacio a la innovación y a la creatividad que —se supone— estos nuevos actores pueden generar.

Por otra parte, esta innovación no deja de introducir, junto a las nuevas oportunidades, nuevos conflictos y tensiones, que tienen en cada país y sector sus especificidades. En un contexto donde el discurso hegemónico de una parte significativa de los grupos de poder asimila reforma con achicamiento del Estado, prestando poca atención a la necesidad de que exista un nuevo Estado con nuevas y fortalecidas funciones o al cambio en las lógicas de funcionamiento del mismo aparece —paradojalmente— esta nueva realidad. Se establece un protoconsenso social respecto de las nuevas funciones que el estado Nacional tiene que cumplir en el sector y un número nada desdeñable de intelectuales pasan de focalizar su trabajo en la explicación a la acción, transformándose en “trabajadores simbólicos” que —en una adecuada articulación con otros— pueden contribuir a gestar a ese Estado con sus nuevas funciones como un actor clave de los procesos de reforma educativa para una transformación democratizadora. Desde ese nuevo rol, discriminan una cantidad de obstáculos pero también una serie de elementos facilitadores de las reformas y las transformaciones educativas.

⁷ Resulta interesante la lectura de un reclamo en un diario de Buenos Aires porque la gestión electa para el gobierno autónomo de la Ciudad decidió solicitar su Currículum Vitae a los candidatos a cargos técnicos, lo cual desató polémicas y resistencias entre los líderes barriales partidarios, que se consideraban con derecho a ejercerlos por sus méritos como movilizadores de la campaña electoral que provocó la victoria.

3. ¿CÓMO SE PRODUCEN LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE LOS 90?

Nadie puede hoy dudar que realmente en América Latina existen los procesos de transformación y de reforma educativa a los que se ha hecho referencia en páginas anteriores. La presencia de un proceso de transformación y de reforma al interior de las instituciones estatales encargadas de impulsarlas son, en cambio, más allá de las dos características señaladas —mayor continuidad y cambio de perfil de los equipos de gobierno— menos evidentes. Sin embargo, esas dos características, combinadas con la necesidad de rendir cuentas, siempre presente en las sociedades democráticas, y con el hecho de que haya "algo para hacer"⁸, han ido configurando ciertas tensiones en el accionar de las instituciones encargadas de conducir las reformas educativas, que —de resolverse satisfactoriamente— pueden constituir la iniciación de una dinámica de innovación permanente en el seno del aparato estatal.

Dichas tensiones pueden reconstruirse a partir de identificar aspectos en conflicto que no deberían asumirse como dilemas. Esto quiere decir que el estilo de gestión a construir debería asumir que existe el problema de compatibilizar, articular o armonizar cuestiones que permanentemente parecen colisionar. De la efectiva articulación de esas cuestiones puede depender la viabilidad de las reformas y su impacto para direccionar y articular las transformaciones. Por eso cada una de las tensiones encierra un desafío, cuyo mayor o menor grado de superación condicionará en alguna medida el tipo de reforma y de transformación educativa que tendrá lugar en cada país. "La reforma no es un objeto que pueda ser instalado en un lugar determinado, ni tiene propiedades esenciales que estén esperando ser descubiertas" (Popkewitz, Th., 1995:41), sino el resultado de la particular dinámica que establecen los actores en torno a las cuestiones de la agenda.

3.1. Las tensiones acerca de la función de la educación

En una investigación acerca de la conducción educativa al comienzo de la reconstrucción de la democracia en América del Sur, llevada a cabo en uno de los países de la región, se caracterizó a la misma como de "desjerarquización cognitiva" (Braslavsky, C. y Tiramonti, G. 1990). El estilo de gestión calificado de ese modo consistía en que los actores responsables del diseño, la ejecución y evaluación de las políticas educativas tendían a atribuirse funciones vagas e indeterminadas, desvinculadas de los procesos de transmisión de conocimientos.

Las gestiones de "desjerarquización cognitiva" se asociaban a lo que se dio en llamar vaciamiento de contenidos significativos de las escuelas y colegios y a una visión de la democracia como un conjunto de reglas de juego vinculadas fundamentalmente a la participación de los actores y no a la eficacia de dicha participación en orden al mejoramiento de la calidad de vida. Desde esa visión, era consistente que en las primeras etapas de la recuperación democrática en América del Sur se prestara más atención a las modificaciones en las pautas o reglamentos de convivencia, por ejemplo en los casos argentino y uruguayo y en algunos estados del Brasil, que a las cuestiones asociadas a la distribución y enriquecimiento de saberes.

⁸ En un comentario incidental, Carlos Mundt -investigador y profesor universitario proveniente de la agronomía - reflexionó acerca de la diferencia que hay entre las gestiones que tienen que "hacer algo" para justificar su permanencia y las que tienen "algo para hacer" porque existe una necesidad detectada y una política diseñada para atenderla. La gran ventaja del escenario educativo latinoamericano es que hay, sin lugar a dudas, "algo para hacer".

Por otra parte, dichas gestiones percibían también los estragos causados en la educación por el empeoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de significativos sectores de la población. En consecuencia, visualizaban claramente la necesidad de garantizar oportunidades educativas equivalentes a partir de la compensación de diferencias, a través de programas estatales que proveyeran a los alumnos de sectores populares de aquellos elementos imprescindibles para participar de procesos educativos razonablemente exitosos: útiles, libros, cuadernos, etc. En dicho marco se entiende que, en algunos países, como por ejemplo durante el primer gobierno de la recuperación democrática chilena, se prestara especial atención al diseño de programas compensatorios.

Los avances en las elaboraciones conceptuales de la sociología crítica de la educación y del cognoscitismo pedagógico, por un lado, y el primer plano alcanzado en la opinión pública por las teorías acerca de la sociedad del conocimiento, por el otro, contribuyeron a resignificar el contrato del sistema educativo y de las escuelas con los contenidos y, en particular, con el conocimiento. Este nuevo contexto ideológico obligó a un cambio en los énfasis de las gestiones educativas que, poco a poco, fueron ubicando en el centro de sus preocupaciones al conocimiento. Probablemente sea este cambio el que esté en la base de la convocatoria a los “intelectuales reformadores” y de la disposición para asumir responsabilidades conjuntamente con ellos.

A pesar de esto, y probablemente en beneficio de un equilibrio en la búsqueda de los objetivos de calidad y eficiencia con los de equidad y eficacia, la rejerarquización cognitiva por parte de las gestiones educativas coexiste con la presencia de otra serie de preocupaciones tales como la compensación de diferencias. A la hora de decidir y ejecutar las políticas educativas, la compatibilización de estas cuestiones, generalmente enfatizadas por diferentes sectores de la gestión, es uno de los desafíos a enfrentar.

3.2. Las tensiones entre consenso social y eficiencia

Se ha propuesto aquí que la rejerarquización del conocimiento como elemento central de las reformas de los '90, y como una de las columnas vertebrales que orienta los procesos de selección y la actuación de los funcionarios del sector, deviene de la existencia de un fuerte consenso social acerca de la importancia del conocimiento. Pero, más allá de esta cuestión de alto nivel de abstracción, el grado de consenso societal acerca de la necesidad de la reforma educativa es diferente en los distintos países de América Latina. El mismo determina, por un lado, una parte importante de la viabilidad de las reformas así como de su alcance y, por el otro, el tipo de acciones a las cuales deberá ser afectada una porción significativa de la energía institucional.

En efecto, en los casos en los que no hay un consenso fuerte en el conjunto de los actores estatales y extraestatales que intervienen en el escenario educativo, es necesario consumir un volumen importante de energía institucional y de tiempo en la conquista de los montos necesarios de presupuesto educativo y en el manejo de las tensiones, las fricciones y los conflictos implicados en cada área objeto de políticas.

Es posible que, en este momento, Chile sea el país donde existan más altos niveles de consenso respecto de la necesidad de políticas educativas orientadas desde el Estado para transformar la educación y de la orientación de esas políticas, así como de su carácter prioritario en el conjunto del gasto público. Esto —sumado a las comparativamente más favorables tendencias económicas— facilita la conquista de porcentajes relevantes del presupuesto para esta finalidad y disminuye la energía puesta en arduos debates con actores extraestatales claves en la educación de casi todos los

países de la región (por ejemplo, la Iglesia Católica), así como de segmentos de otras áreas del Estado y del gobierno.

En el caso uruguayo, la falta de un fuerte consenso explícito acerca de la necesidad de producir un cambio educativo impuso a las propias autoridades del sector, al comienzo del segundo gobierno de Sanguinetti, la necesidad de “hacer campaña” públicamente para que el Parlamento aumentara los recursos para la educación que estaban previstos en el Proyecto de Presupuesto del Poder Ejecutivo.

En Argentina, la ausencia de consenso entre la jerarquía de la Iglesia Católica y los sectores afines a la educación laica, así como la pretensión de sectores de la primera de imponer una orientación fundamentalista a los contenidos curriculares, impuso a las autoridades del sector de este país la necesidad de destinar durante casi un año un volumen significativo de energía a numerosos debates públicos y privados y a un sinfín de negociaciones para encontrar formulaciones que pudieran ser razonablemente aceptadas por parte importante de los sectores involucrados y afectados por la reforma educativa.

La segunda dimensión en lo relativo a la implementación consiste en que muchas veces los gremios —hay excepciones altamente significativas, como por ejemplo la Asociación Dominicana de Profesores— han sido opositores o críticos no constructivos de los procesos de reforma⁹. Por lo general, esa oposición responde a que los procesos de reforma implican en algún momento un cambio en las reglas de juego históricas del sistema educativo (la inamovilidad de los cargos, la antigüedad como criterio central de premio salarial, la exigencia de capacitación, el cambio en el sistema de acreditación de la situación de enfermedad, etc). Algunos de estos puntos, en particular el primero, son fuertemente temidos en contextos de desocupación e inestabilidad laboral creciente, característicos de numerosos países de la región.

Revertir esa situación es extremadamente difícil en un contexto de desconfianza derivado de la constante presión por profundizar el ajuste fiscal y requiere, además, de tiempos de los que a veces en la búsqueda de resultados rápidos se cree no disponer. Persiguiendo una supuestamente posible eficiencia inmediata se omite insistir en la búsqueda de consensos con actores significativos de la cotidianeidad escolar, con lo cual en ocasiones se pierden oportunidades de construir condiciones para una real eficacia a través de procesos menos rápidos pero, a la larga, también más eficientes.

Obtener equilibrios razonables entre la construcción de consensos y la ejecución eficiente de las políticas educativas es el segundo de los desafíos a encarar. El mismo se asocia además a otro grupo de tensiones. Se trata de las que existen entre la tentación de los Estados nacionales de volver a ejecutar por sí y la necesidad de lograr la movilización de una gran diversidad de actores en los procesos de transformación educativa.

3.3. Las tensiones entre ejecutar y dinamizar e instrumentar

La cuestión de la construcción de consensos en el marco de la transformación educativa no se agota con el logro de acuerdos respecto de qué hacer o de qué enseñar, sino que abarca todos los aspectos vinculados a las tomas de decisiones y a la ejecución de las políticas educativas.

⁹ En Uruguay, el gremio de la enseñanza secundaria ha expulsado a docentes que colaboraron con actividades de la reforma, entre ellos a un dirigente histórico y que había estado preso y exiliado durante el régimen militar.

Supuesto el logro de un acuerdo respecto del hecho de que los sistemas educativos existen en función de un contrato social que les impone la distribución y generación de condiciones para la reproducción y acrecentamiento de conocimientos, en el marco de ciertos modos de hacer propios de la modernidad y de valores democráticos compartidos, y la existencia de consensos relativamente amplios respecto de qué quiere decir ese contrato, es necesario construir efectivamente el lugar del nuevo Estado en el escenario educativo, en el medio del conjunto de actores que se articulan al mismo acuerdo.

En las últimas décadas, dicho conjunto de actores se ha diversificado y cada uno de ellos ha crecido en protagonismo. En muchos países, el sector privado ha crecido. Las municipalidades tienden a involucrarse más fuertemente en el sector. En el caso de los países federales, los Estados o provincias adquirieron una mayor presencia.

Por otra parte, el proceso de recuperación de una función para el Estado Nacional parece generar, en un primer momento, una necesidad de ejecución directa de acciones hacia los establecimientos educativos. En los países donde ellos no están a cargo de la prestación directa de los servicios, por ejemplo en la Argentina, el primer impulso consiste en reinventar acciones que beneficien directamente a las escuelas, evitando la intermediación de las administraciones provinciales. Se trata de buscar una conexión inmediata entre los organismos del Estado Nacional y cada una de las unidades escolares. Esta búsqueda es alentada fundamentalmente desde algunos funcionarios de extracción y con roles predominantemente políticos, probablemente porque las acciones directas con las escuelas aparezcan como aquellas que pueden ser ejecutadas más rápidamente, aún antes de que se avance en consensos para las políticas nacionales de mediano y largo plazo, y —al mismo tiempo— como aquellas que permiten una más rápida capitalización electoral.

Esa generación de políticas de ejecución directa tiene muchas facetas. Permite, efectivamente, dinamizar con relativa rapidez a un conjunto de establecimientos y actores. Pero, al mismo tiempo, puede iniciar un foco de resistencia por parte de aquellos otros actores —administraciones provinciales, directores— que habían sido depositarios de poder en anteriores procesos de delegación del mismo al calor de la enajenación de responsabilidades por parte de los Estados en períodos previos. Por otro lado, parecería como contradictoria en relación con las propuestas de descentralización y de fortalecimiento de la autonomía de las instituciones educativas.

Como alternativa a la ejecución directa en los establecimientos educativos se propone que el Estado nacional dinamice e instrumente a todos los otros actores del escenario educativo, lo cual quiere decir que asuma realmente las funciones mencionadas más arriba a través de acciones de investigación y desarrollo, de capacitación de funcionarios intermedios y de asesoramiento. Esta alternativa es promovida en mayor medida por aquellos funcionarios con mayor trayectoria en la investigación y en la capacitación, entre ellos por la mayor parte de los “intelectuales reformadores” y —en algunos casos— por funcionarios con experiencia en espacios descentralizados o en gestiones estadales o provinciales, que mantienen una doble perspectiva: la del rol que ocupan en los organismos centrales y la del rol que ocupaban en la conducción estadual o provincial. Otros funcionarios de origen estadual o provincial demorarían, en cambio, un cierto tiempo hasta percibir la diferencia en las posibilidades de uno u otro rol, y tenderían a intentar recrear el tipo de actividades que desempeñaban exitosamente en sus lugares de origen, sin avizorar otro tipo de constelación para los nuevos Estados nacionales.

El desafío consiste, en este caso, en seleccionar adecuadamente algunos programas y áreas para la intervención directa, pero concertada con otros actores, sin que esto inhiba o distraiga de la necesidad principal de dinamizar e instrumentar al conjunto de los actores que intervienen en los procesos de transformación. Todo ello, tratando de que las acciones de intervención directa sirvan para dar satisfacción al contexto de referencia de las autoridades políticas, cumpliendo los requisitos de calidad académica que exigen los contextos de referencia de los trabajadores simbólicos y de seguridad jurídica y administrativa que concitan la satisfacción de las plantas permanentes.

A partir de lo desarrollado hasta aquí, se puede percibir que las tensiones mencionadas, junto a otras, tienen que ver con los variados contextos de referencia hacia los cuales tienden puentes la diversidad de actores que coexisten y cooperan en los procesos de gestión de las reformas educativas.

3.4. Las tensiones derivadas de la conexión con diferentes contextos de referencia

En efecto, y planteado muy esquemáticamente, mientras que los funcionarios con responsabilidad política (Ministros, Secretarios, etc.) tienen como su principal contexto de referencia al gobierno y al sistema político, los intelectuales insertados en otras funciones del Estado tienen como su principal contexto de referencia al sistema académico y al sector de la opinión pública, integrado por sus antiguos lectores. Los pedagogos reformadores tienen como su marco de referencia a las escuelas y a los estratos intermedios de la conducción. Los funcionarios de larga trayectoria en la administración pública y el segmento administrativo en general suelen tener como principal contexto de referencia al sistema normativo.

Una de las primeras cuestiones que llaman la atención a los “analistas simbólicos” cuando interactúan con los funcionarios de origen o —al menos— de larga trayectoria política, es el análisis de todo lo que se les propone desde la perspectiva del Gabinete y del Presidente respectivo. Estos nuevos miembros de las gestiones educativas, en ocasiones, tienen la sensación de que las reformas educativas se producen para 10 o 12 personas, cuyas evaluaciones de las tendencias y de los hechos, a veces, tienen más peso a la hora de ponderar las políticas a seguir que las de cualquier otro grupo o sector que las da a conocer a través de la prensa independiente. Por otra parte, uno de los principales puntos que sienten que les es discutida desde los perfiles de origen más “político” es su baja disposición a la negociación de principios, en aras a la viabilidad de los proyectos.

Por último, el hecho de que el principal contexto de referencia de los funcionarios de las áreas administrativas y contables y de muchos docentes devenidos en técnicos¹⁰ sea el sistema de reglas y rutinas procedimentales, hace que prefieran seguir las normas, aunque éstas impidan, retarden o dificulten la ejecución de las políticas. Una consecuencia frecuente de esta conocida lógica de la burocracia pública radica en la enajenación de responsabilidades por los resultados. De acuerdo al testimonio de varios de los entrevistados en distintos países, los funcionarios de las plantas permanentes de los Ministerios —siempre hay excepciones— suelen no sentirse responsables por el resultado de sus acciones, sino sólo por el cumplimiento de las normas; en tanto los funcionarios de

¹⁰ En casi todos los países de América Latina, el universo del cual se seleccionaba a los especialistas para las oficinas técnicas de los Ministerios de Educación eran los docentes. Tendencialmente, al cumplir una cierta antigüedad y por criterios más meritocráticos (Uruguay) o más clientelares (Argentina) un cierto número de maestros y profesores accedía a las oficinas de planeamiento, currículum, evaluación, etc. Parafraseando a la metodología de la investigación social, puede plantearse que en un primer momento muchos de estos perfiles cayeron en “falacias de nivel de acción”, operando en los Ministerios como si estuvieran en escuelas. Más recientemente, el nuevo contexto permitió seleccionar de otra manera a perfiles del mismo origen, capaces de distinguir las especificidades de cada nivel de acción. Son quienes aquí se ha denominado los “pedagogos reformadores”.

origen político o intelectual, tienden a preferir violar o cambiar las normas, antes que arriesgar el resultado de las políticas o la misma puesta en práctica de los proyectos.

Por otra parte, los contextos de referencia de los funcionarios políticos y burocráticos hacen que ni unos ni otros tiendan a utilizar los resultados provenientes de las investigaciones empíricas ni de la comparación internacional. Para los primeros, son más importantes las opiniones del sentido común instalado en su contexto de referencia. Para los segundos, la consistencia de las propuestas con lo preexistente. Pero, en tanto los primeros tienen más flexibilidad para introducir nuevas fuentes de información y maneras de analizarla, los segundos tienden a resistirlas como forma de acrecentar el monopolio que ejercen sobre la información existente, su forma de presentarse, sus métodos de producción, etc. Perciben que, en tanto no se amplíe el espectro de información disponible en un determinado momento, su fuente de poder permanecerá inalterada. Por otra parte, su control acerca de normas, procedimientos y rutinas, procurando que los otros actores estatales permanezcan en la incertidumbre, define un segundo nivel de ejercicio de poder (Crozier, M., y E. Friedberg, cit. y Oszlak, O., 1984).

A su vez, los intelectuales reformadores tienden a producir nueva información, a relacionar las variables que la configuran de nuevas maneras, en fin, a producir nuevo conocimiento. Con todo esto perturban a la estructura administrativa-contable y a los mandos medios tradicionales y generan expectativas —en ocasiones— excesivas respecto de los productos y procesos que pueden proveer, ya que la información sin adecuados procesamientos políticos, estratégicos y administrativos no es nunca por sí sola un insumo suficiente para garantizar ninguna gestión. Los intelectuales, por su parte, a veces carecen de sentido de la empatía con los políticos, sus urgencias y sus problemas de manejo de restricciones o condicionamientos generados en el sistema gubernamental o político.

En este caso, el desafío consiste en compatibilizar las valencias hacia los distintos contextos de referencia, en diversificar las fuentes de información y en consecuencia de poder. Esto no siempre es sencillo, particularmente porque atender a estas cuestiones implica un manejo sumamente complejo de tiempos diferentes.

3.5. Las tensiones entre los tiempos políticos, profesionales y burocráticos

Una nueva mirada sobre el proceso de decisiones específico de las reformas educativas latinoamericanas de la década de los '90 permite especificar algunas de las ideas centrales generadas en la teoría de las decisiones públicas. A menudo, los procesos de decisiones son visualizados como una secuencia en términos de identificación de problemas, generación de éstos como una “cuestión pública”, ingreso a la agenda de decisiones mediante un complejo juego de diversos actores públicos y privados, y decisión. Sin embargo, esa nueva mirada sugiere que los procesos no son tan lineales y que hay diversos itinerarios para llegar a la decisión, y luego al proceso de implementación, de acuerdo al contenido sustancial de la misma y a la trama específica de actores que se configura en cada caso. A veces, los costos no monetarios (tiempo, energía, negociaciones, etc.) son tan altos y/o compleja la red de actores —públicos o privados— a involucrar para que la decisión tenga el consenso o respaldo suficiente, que finalmente la decisión no se toma, o se la toma cuando ya ha pasado la mejor coyuntura para hacerlo.

Esto implica que se requiere de un buen acoplamiento entre los niveles políticos y técnico-profesional para no consumir energía política y profesional inútilmente y para encontrar los mejores itinerarios para cada proceso decisional.

Una de las principales tensiones para conseguir dicho acoplamiento parece radicar en la existencia de cuatro tipos de tiempos cuyas lógicas son distintas: los tiempos políticos, los tiempos técnico- profesionales, los tiempos burocráticos y los tiempos pedagógicos.

Los tiempos políticos se definen a partir de los objetivos y tácticas del Gobierno o del Ministro de Educación en el contexto de las relaciones de fuerzas políticas, las necesidades de consolidar o establecer posiciones en función de las acciones de otros actores políticos o de tensiones generadas con actores corporativos. Por otra parte, los tiempos políticos se rigen por calendarios externos a los procesos de reforma y transformación educativa y están asociados a las agendas electorales.

Los tiempos técnico-profesionales se definen como el recorrido requerido para construir determinado producto del conocimiento convincente por el aval empírico y argumentativo que pueda acompañarlo, dándole mayor legitimidad y consistencia. Este recorrido tiene aparentemente poco que ver con las agendas electorales o, más genéricamente, con los tiempos políticos. Sin embargo, su falta de acoplamiento a ella, por ejemplo a través de la ausencia de etapas autocontenidas que coincidan con la previsión de cambios en los elencos gubernamentales, puede llevar a perder grandes inversiones de tiempo y de dinero, por la incapacidad de demostrar ante los nuevos elencos la necesidad y viabilidad de continuar con ciertas políticas y estrategias.

Los tiempos burocráticos se definen como el recorrido requerido para cumplir con todos los pasos definidos por las normas, sin correr riesgos administrativos ni jurídicos. En una investigación ya citada (Braslavsky, C. y Tiramonti, G. 1990) se pudo detectar que el miedo al sumario tiene una fuerte presencia entre los funcionarios de carrera. En el contexto de ajuste estructural existente en la Argentina, por ejemplo, dicho temor se acrecienta hasta orientar un gran conjunto de acciones hacia el inmovilismo. Cuando las alianzas político-técnicas son sólidas y perdurables en el tiempo, es posible conquistar a importantes sectores de la administración y utilizar su saber acerca de las normas y procedimientos, en tanto que lo que suele suceder es que otro sector se siente marginado de los procesos desencadenados, deserta o termina agrupado en suertes de bolsones de ineficiencia que se transforman en receptores de funcionarios refractarios a los cambios.

Los tiempos pedagógicos se definen por el recorrido que requieren los actores de la cotidianeidad escolar para procesar y resignificar las políticas educativas y utilizar los marcos de referencia, sistemas e informaciones emergentes de la dinamización del Estado, para una nueva configuración del sistema educativo y para promover en su seno procesos de genuina innovación que vayan más allá del cumplimiento formal de nuevas normas y requisitos. Son generalmente los más largos de todos y los menos contemplados en los procesos decisionales de los Estados.

El desafío de compatibilizar los tiempos políticos, los tiempos técnicos, los tiempos burocráticos y los pedagógicos es una de las cuestiones que requiere mayor inversión de tiempo y de energía institucional. En ocasiones, los requerimientos de inversión son tan altos que se evitan y las decisiones no se toman. En otros casos, las decisiones se toman sin realizar dicha inversión. Más aún, se toma una cantidad de decisiones superiores a la capacidad técnica de ejecutar todo lo necesario para acercarlas a las escuelas y para utilizarlas en beneficio de una mejor cotidianeidad educativa. Como parecería que el número de decisiones que se pueden implementar en un cierto período de tiempo es limitado, la consecuencia de esta segunda alternativa es que se terminan demorando o volviendo ineficientes a todas o a gran parte de ellas.

3.6. Las tensiones entre el cumplimiento de las normas y la acción

Al inicio de la década de los '90, las instituciones orientadas hacia la definición y ejecución de políticas públicas en el sector educación se regían por una serie de rutinas y procedimientos burocráticos generados en décadas anteriores, y poco modificados. Dichas rutinas y procedimientos fueron creados en relación con sistemas educativos poco expandidos, Estados solventes y relativamente ágiles y sociedades poco capaces de satisfacer necesidades educativas sin el concurso de esos Estados. Consistían en numerosas etapas y controles previos para la ejecución del presupuesto, partidas presupuestales muy rígidas que permitían pocos movimientos de compensación, el criterio impuesto por los Ministerios de Economía de que lo que no se gasta en un ejercicio se pierde y de que lo que se ahorra va a rentas generales, la existencia de reglamentaciones que sólo conocen quienes las aplican, con lo cual los ejecutores nunca saben bien cuáles son las reglas de juego, etc.

La primera dificultad que toda esta maraña de cuestiones ofrece a los nuevos funcionarios de origen político, académico o pedagógico, es que pocas veces alguien les explica algo. En ninguno de los organismos de decisión y ejecución de políticas educativas con los que se ha tomado contacto existe el procedimiento del "briefing", al estilo de los organismos internacionales, o una pasantía previa como en los países europeos. Concientes de la necesidad de superar esta situación, algunas gestiones han iniciado la práctica de esperar a sus sucesores o de acercarse a sus predecesores con el propósito de realizar un traspaso ordenado de gestiones. Sin embargo, muchas veces ha ocurrido que quienes realizaron el período de conocimiento previo a la toma de posesión del cargo resultan no ser confirmados a la hora de asumirlo, o que quienes están finalizando la gestión terminan llevándose a sus casas una parte significativa de la información y de la documentación más relevante.

De todos modos, con el tiempo, la mayor parte de los funcionarios de origen político o académico que persisten en sus funciones, encuentran la forma de funcionar con la maraña burocrática, en casos de baja productividad, o de eludirla, en casos de alta productividad. Las peculiaridades en la forma de lograr eficiencia con el contexto normativo existente dependen fuertemente de cada caso nacional.

Entre las formas de eludirla, se encuentran el recurso al financiamiento externo o —en más de un caso— la lisa y llana violación de las normas de acuerdo al principio de que "lo que importa es que sea moral y no que sea legal". Esto hace que parte importante del nuevo funcionariado se sienta permanentemente en situación de "libertad condicional", porque tiene más computadoras de las que legalmente podría haber comprado, porque financió viajes con fondos de viáticos o porque no realizó las convocatorias con el tiempo y las formas predeterminados. En el caso uruguayo, por ejemplo, donde la corrupción es muy inferior a la existente en países como la Argentina o la República Dominicana, algún caso de ejercicio de este tipo de libertades fue fuertemente castigado por la justicia en algún período anterior, en tanto nunca se sancionaron casos de inacción.

Para los funcionarios de origen académico o político esto implica que —en ciertas circunstancias— corren además riesgos de imagen, en contextos en los cuales a la opinión pública le puede resultar difícil discriminar si un incumplimiento normativo está motivado en la búsqueda de eficiencia o equidad o en la de beneficios personales, partidarios o grupales reñidos con la ética¹¹.

¹¹ Un típico "intelectual reformador" que se desempeñó como Ministro del Presidente Alfonsín habría aceptado que en su área se estableciera un mecanismo de compensación de ingresos entre personal contratado y personal de planta a través de la creación de un "banquito". Cuando se contrataba a un profesional, se acordaba con él que un porcentaje de los honorarios se depositaría en una suerte

Además de los riesgos jurídicos y de imagen que se corren, la persistencia de normas de procedimiento inadecuadas para una gestión eficiente es una fuente permanente de perturbaciones, tensiones y, en definitiva, de distracción de energía institucional que en algunas situaciones puede representar costos monetarios y no monetarios importantes. A menudo, esta cuestión actúa sobre la fricción entre el tiempo político y el tiempo profesional, prolongando al último y aumentando el clivaje entre ambos, por cierto, con un agravante.

En realidad, de los cuatro tiempos que se entrecruzan en los procesos de gestión de las políticas educativas —el político, el profesional, el burocrático y el pedagógico— el único programable es el profesional. El político no lo es por depender de variables externas al ámbito institucional educativo, el burocrático porque los profesionales, y a menudo también los funcionarios políticos, trabajan en la incertidumbre respecto de las restricciones burocráticas, y el pedagógico porque en él intervienen variedad de actores con sus respectivas y disímiles subjetividades. Sin embargo, los profesionales y los políticos son los únicos que tienen el interés y eventualmente el poder para remover esas restricciones burocráticas, cuestión que logran en algunos países, como Chile, con más velocidad que en otros.

De todos modos, se debe reconocer que en todos los casos las gestiones a cargo de las reformas educativas de los '90 están logrando que predomine el polo de la ejecución por sobre el polo de las restricciones normativas. El riesgo mayor que esto implica en un contexto de baja renovación de las normas y desde el objetivo de facilitar las reformas es una suerte de omnipotencia por el hacer, que implica un fuerte desgaste y cierto acostumbramiento al desprecio normativo, altamente inapropiado en los contextos de corrupción existentes en numerosos países de la región. En efecto, la sospecha de la opinión pública a la que se ha hecho referencia es fundada, en tanto así como se violan normas para ejecutar las reformas se pueden violar para lograr beneficios personales no pertinentes, para traficar influencias o, en el peor de los casos y en algunos países, lisa y llanamente para robar.

Por eso, el desafío consiste, en este caso, en redefinir todos los procedimientos y métodos para establecerlos más ágiles, transparentes y pertinentes para una ejecución descentralizada de programas y proyectos con control de resultados y auditorías más que con minuciosos controles previos de pasos imposibles de cumplir, tales como —relatado para el caso uruguayo— la provisión de números de cédulas de cientos de encuestadores informada como requisito luego de realizada la tarea y para que cada uno de ellos cobrara unos pocos dólares.

3.7. Las tensiones entre la necesidad, la disponibilidad y la utilización de competencias y conocimientos

Todos los investigadores reformadores y buena parte de los demás trabajadores simbólicos ocupados en el sector educación de los Estados Latinoamericanos coinciden en señalar la necesidad de contar ellos mismos y sus colegas y miembros de equipos con una serie de competencias profesionales que pocos han desarrollado: polivalencia, audacia para enfrentar desafíos, apertura multicultural y capacidad de discernimiento para transferir experiencias de otros países y contextos, dominio de idiomas extranjeros, capacidad para comunicar proyectos y resultados a diferentes públicos y con

de cuenta interna para redistribuirlo entre el personal de la planta permanente cuyos ingresos fueran muy inferiores. La cuestión se hizo pública y hubo quienes desde los medios comunicación intentaron presentar este hecho como un caso de corrupción de la conducción política y de los funcionarios de planta, asimilable a otros que sin duda perseguían propósitos de enriquecimiento ilícito personal.

distintos lenguajes, percepción de la necesidad y consecuencia en la presupuestación de toda nueva iniciativa, disposición y habilidad para negociar, entrenamiento para trabajar en equipos multidisciplinarios y capacidad de diseño, seguimiento y monitoreo de procesos complejos.

Coinciden también en señalar que esas capacidades no se aprenden a través de ningún estudio sistemático ni tampoco a través de la experiencia en el desempeño de funciones públicas, tal como se ejercían hasta hace muy poco tiempo.

Por otra parte, los pocos estudios que existen acerca de la utilización de resultados de investigaciones en la generación y puesta en práctica de políticas educativas señalan que son escasas las investigaciones que se utilizan entre los pedagogos y los políticos. Esto se debe, entre otras razones, a que las que se producen se diseminan entre productores y no entre potenciales usuarios o a que tienen otros propósitos y no —pese a lo declarado— el de orientar la toma de decisiones.

En realidad, la baja utilización de resultados de investigación entre algunos de los actores de las reformas puede asociarse a un problema mucho mayor, como es la relación entre la acción y la investigación en el campo de la educación. La misma es sumamente conflictiva y contradictoria (Véase por ejemplo Briones, G., y otros, 1993). Quienes están en la acción suelen desarrollar cierta tendencia refractaria hacia la utilización de cierto tipo de resultados de investigación, que sostengan una crítica abierta hacia su práctica y sus resultados. Este fenómeno —muy conocido y resaltado cuando se tratan temas relacionados con la docencia, por ejemplo— no es ajeno a los decisores de políticas públicas, en especial a quienes tienen otros contextos de referencia que no son el académico. Por otra parte, quienes en el contexto de la posibilidad de movimiento hacia la acción han decidido permanecer en la investigación académica suelen sostener en más de un caso nacional —como lo señala César Coll en la cita transcripta al comenzar este texto y José Joaquín Brunner en la obra también citada su supuesto monopolio de la capacidad crítica. Esto tensiona hacia la estructuración de un círculo vicioso de disociación entre producciones de tipo académico y producciones orientadas por la necesidad de desarrollo o realizadas al calor mismo de ese desarrollo, con las inevitables consecuencias de empobrecimiento de ambas.

En general, parecería que en la gestión pública existen más conocimientos de los que se utilizan pero, así y todo, los que se utilizan no son suficientes, ya que suelen tener ciertos sesgos benevolentes en relación a la multiplicidad de miradas posibles y —sobre todo— no bastan para desarrollar las competencias necesarias para un ejercicio más eficaz y eficiente de la función pública.

En ocasiones, se intenta cubrir ese vacío con cursos, seminarios y otro tipo de espacios formativos homólogos a los espacios del mundo académico. Esta estrategia parecería ser inapropiada para promover la formación de las competencias necesarias, algunas de las cuales tienen más que ver con la disponibilidad de una sólida formación general y con una fuerte circulación en distintos contextos y tipos de instituciones —incluidas las unidades de prestación de servicios educativos— que con aprendizajes profesionales específicos que puedan ser realizados en tal o cual carrera universitaria o curso de capacitación.

El desafío en este caso parecería ser la apertura hacia otros escenarios, en particular hacia redes de instituciones educativas exitosas de otros países del mundo y hacia espacios académicos proclives a regenerar y sostener una producción académica teniendo en la mira el mejoramiento incremental de decisiones —sin perder por ello su distancia respecto de las políticas en curso—, el fortalecimiento de los equipos como tales y la construcción en los equipos de las competencias de las 19 que individualmente pocos funcionarios públicos disponen y pueden disponer en el corto plazo. La

introducción en los espacios de gestión de políticas públicas de prácticas de referato, lecturas críticas, seminarios de análisis de caso y relatos de experiencias está comenzando a visualizarse como indispensable para el mejoramiento de la gestión de las reformas. El uso de bases de datos y la participación en redes de intercambio es cada vez más frecuente. El intercambio regional es actualmente muy fluido y los “préstamos” de desarrollos ajenos, que permiten evitar errores y anticipar mejoras en los procesos, también¹².

3.8. Las tensiones en los equipos de trabajo: acerca de la búsqueda de profesionalismo en un contexto de ajuste fiscal

La inserción de nuevos elencos de conducción para las reformas educativas en el seno de los Ministerios de Educación o de los organismos equivalentes ha asumido diferentes modalidades, entre las cuales se pueden distinguir dos que, en ningún caso, existen en forma pura.

La primera consiste en conformar un equipo para que opere en un espacio institucional propio, con autonomía y ligado sólo al máximo nivel ministerial. Este equipo no sólo produce decisiones, sino que se hace cargo también de su implementación, articulándose directamente con las unidades de gestión del sistema educativo. La inserción del equipo en las estructuras administrativas y técnicas de planta es, cuando ocurre, un proceso posterior y gradual en el cual el equipo reformador ya ha adquirido legitimidad intra y extra sistema educativo. De alguna manera, la inflexión de la transformación educativa producida por las políticas y estrategias pinochetistas hacia una reforma educativa democratizadora se realizó en Chile a través de este camino.

La segunda situación consiste en que los equipos reformadores se insertan en la estructura de línea y quedan, por lo tanto, muy directamente envueltos en las rutinas, los procedimientos, los controles para el gasto, los mecanismos de monopolio de información para retener poder, las restricciones en la organización del presupuesto, las negociaciones para obtener consenso, la atención a las relaciones clientelares de los algunos funcionarios de origen partidario, etc. Con variantes, este es el camino seguido en la etapa actual de las reformas educativas argentina y uruguaya.

Pero, además, en el caso argentino y por lo menos también en el dominicano, para atraer a profesionales competitivos se creó una planta de funcionarios no permanentes, contratados, que son remunerados de acuerdo a los parámetros del mercado educativo privado y de la consultoría internacional. Esto produjo un fuerte mecanismo de diferenciación interna entre los “funcionarios de planta” y los “contratados”, que genera innumerables tensiones que requieren de una gestión permanente y desgastante que, por otra parte, no puede contrarrestar el retiro progresivo de colaboración que termina produciendo el “personal de planta”.

En el caso uruguayo, en cambio, la estrechez del mercado profesional, la existencia de una cultura más igualitarista y la mayor capacidad de negociación con los bancos prestadores, permitió evitar la creación de una planta de funcionarios contratados, utilizando el mecanismo de pago de un

¹² Tres casos interesantes a este respecto son los referidos al Programa de las 900 escuelas chilenas, Nueva Escuela Colombiana y los sucesivos aprendizajes a partir de la metodología diseñada para transformación curricular dominicana en el contexto de su Plan Decenal. Este último facilitó el diseño de otra metodología para el diseño de los contenidos Básicos Comunes en la Argentina que –a su vez- luego fue utilizada como referencia en otros países.

plus salarial a quienes asumieran cargos de responsabilidad gerencial en los organismos regulares de conducción del sistema.

Ninguna de estas modalidades asegura la continuidad de los equipos técnico-profesionales a lo largo del tiempo. Si se van los funcionarios políticos, las plantas de funcionarios contratados corren serios riesgos. Si se agotan los créditos externos, los mecanismos compensadores quedan sin recursos. Por otra parte, en ningún caso se ha logrado contrarrestar el creciente fenómeno del multiempleo. En los trabajadores de planta, debido a sus bajos ingresos; en los funcionarios contratados, por el temor a la pérdida del trabajo; y en los empleados públicos de menor eficiencia, porque al retribuirse en mayor medida la eficiencia y lo producido, sus ingresos son muy bajos, pero por diferentes razones no se los despiden y se les toleran numerosos incumplimientos. Esta tolerancia se debe a una serie de razones: evitar más conflictos en contextos donde el propio diseño e introducción de cambios los generan suficientemente como para sumar otros con el entorno más inmediato, aprovechar cierto tipo de conocimientos acerca del quehacer en los Ministerios que sólo ellos poseen, comprensión por su situación personal en contextos de crecientes exigencias de competitividad y recesión cuando son personas de cierta edad, etc. En el caso de los nuevos trabajadores simbólicos, el multiempleo se debe a que el mercado es muy demandante y ofrece oportunidades atractivas y a que en ningún momento se sienten totalmente partícipes de las organizaciones estatales que integran. Su interés por conservar referentes externos a la acción cotidiana y su experiencia previa de expulsiones y cesantías los llevan a resguardar contactos a través de trabajos eventuales.

El desafío consiste en construir alternativas de contratación laboral que permitan superar inamovibilidades previas e inconducentes pero, al mismo tiempo, encontrar mecanismos más efectivos para romper inercias y garantizar cierta continuidad a los funcionarios de alta capacidad técnica y productividad, preservándolos de los avatares del clientelismo.

En la Argentina, y en otros países, se comenzó a utilizar el mecanismo de concursos para cubrir cargos jerárquicos con remuneraciones razonables para competir con el mercado privado y de consultoría internacional. Sin embargo, estos concursos contienen numerosos vicios y los nombramientos de ellos derivados tienen una estabilidad muy relativa, ya que si se cambian las denominaciones de los cargos, automáticamente los funcionarios cesan en sus funciones ejecutivas y pierden un muy alto porcentaje de sus remuneraciones, hasta dejarlas por debajo de la competitividad del mercado.

Además de las tensiones mencionadas hasta aquí —y de otras de otro orden, tales como las derivadas de las altas exigencias de competitividad y del bajo nivel de modernización en los equipamientos, por ejemplo— en cada país y en torno a cada tema existen una serie de tensiones que especifican a las anteriores, contextualizándolas (Véase Braslavsky, C., 1996). El tipo de sistema de gobierno —unitario o federal— introduce otra serie de cuestiones que en cada caso plantean desafíos específicos a la gestión de las reformas educativas. En el área de currículum o en la de capacitación docente, se plantean innumerables cuestiones que se asocian a las peculiaridades conceptuales y de los actores que intervienen en cada caso. Tratar a este conjunto de especificaciones sería ya tema para otro documento. Enunciarlas aquí pretendió dar una idea acerca de que la complejidad de la gestión de las reformas educativas es aún mucho mayor de lo que se pudo reconstruir para esta ocasión. Pero aún con sus limitaciones y carencias, lo expuesto permite avanzar algunas conclusiones.

4. A MODO DE CONCLUSIONES

En definitiva, parecería que del ritmo e —incluso— de las modalidades de avance de los procesos de reformas del Estado necesarios para impulsar y sostener las reformas educativas dependerá, en medida importante, la dinámica que hegemonice la lógica de intervención de los actores educativos.

En principio, puede sostenerse que existen tres dinámicas posibles: de innovación, de permanencia o anti-cambio y de mercado. La constelación de actores que se articulan en cada una de esas dinámicas es específica de cada país y es relativamente inestable.

Tendencialmente, en el momento actual, en torno a la lógica de innovación se articulan las autoridades educativas nacionales, las instituciones de origen de los “intelectuales reformadores” y de los “pedagogos reformadores” y, en algún caso, nuevos movimientos educativos en torno a publicaciones especializadas o a otro tipo de iniciativas de capacitación o difusión y asociaciones profesionales -no gremiales- de educadores. La articulación de estos últimos dos actores a la lógica de innovación se combina con cierta distancia crítica respecto de las políticas públicas. En algunos países, participan de la misma sectores gremiales minoritarios y, en otros, los gremios como tales.

Por otra parte, también tendencialmente, participan de la lógica conservadora importantes sectores de la oposición política —con excepción de aquellos los países en los que se han logrado amplios pactos educativos—, grupos gremiales, grupos de profesores universitarios y la burocracia estatal tradicional. Entre los argumentos que esgrimen, se cuenta —en algunas ocasiones con razón— el no haber sido consultados o el haber dispuesto de poco tiempo para analizar las propuestas hechas por otros. Tal vez como indicativo del poco entrenamiento en prácticas democráticas, mencionan también el hecho de que sus propuestas no se siguieran al pie de la letra. Por otra parte, y más allá de los argumentos que se esgrimen, cabe recordar para el caso de los grupos gremiales que en el marco de las reformas en curso se remueven reglas de juego históricas en su situación laboral y se presentan dificultades para generar alianzas y acuerdos con los trabajadores de la educación en los contextos de crisis y búsqueda permanente de profundización de los ajustes fiscales.

En tercer lugar, la lógica del mercado tiene entre sus adherentes a grupos significativos de la educación privada, especialmente de aquella con intereses económicos de tipo empresarial, a grupos transformadores pre-reforma, que temen ver limitadas sus capacidades de innovación en el marco del nuevo protagonismo estatal y, también, a los economistas fundamentalistas del mercado, especialmente a quienes tienen más afinidad con la escuela de Chicago. La lógica de mercado orienta la acción de los que preconizan la privatización de los servicios educativos, el sistema voucher o alguna de sus variantes. Los actores que operan exclusivamente desde esta lógica suelen participar de la oposición de derecha o —según el país— tener posiciones en la propia estructura de gobierno.

La lógica de innovación se genera por la convergencia de tres factores: la decisión política de producir cambios, la utilización y reprocesamiento creativo del conocimiento portado por los intelectuales reformadores que aceptan responsabilidades decisorias en el Estado, producido en gran parte fuera del sistema educativo, y en no pocos casos por ellos mismos y, por último, por la experiencia de la dinámica cotidiana de los sistemas educativos portada por los pedagogos reformadores y por algunos funcionarios de la burocracia que aceptan también responsabilidades decisorias, y en medida proporcionalmente mayor, ejecutivas y de apoyo.

Sin embargo, los factores que contribuyen a esta lógica de innovación no son en medida alguna suficientes para sostenerla en el tiempo y transformar lo que puede ser un impulso inicial en un elemento constitutivo de las culturas institucionales en el sector educación.

Si la lógica de innovación tiene un flanco de conflictos y fricciones con la de permanencia y otro con la de mercado, estas dos no parecerían tener un área de conflictos entre sí. Grupos importantes de la izquierda tradicional cuestionan a los innovadores calificándolos a menudo como neoliberales; pero no a los neoliberales mismos, quizás no tan visibles o presentes en la escena cotidiana de las políticas educativas latinoamericanas actuales, pero no por ello menos actores del proceso educativo. Los neoliberales, por su parte, intentan acumular fuerzas por si los reformistas fracasan.

Las áreas de fricciones o conflictos mencionadas se manejarán con mayores o menores costos organizacionales y políticos de acuerdo a las correlaciones de fuerzas sociales y políticas de cada país en cada momento. Esto dependerá, fundamentalmente, de que todos los actores involucrados en la lógica innovadora sean capaces de construir un contexto de referencia compartido, suprasectorial y demarcado por el universo de los alumnos y de las alumnas —no de los dirigentes políticos o gremiales, ni de los docentes, ni de los académicos, por ejemplo— y, al mismo tiempo, por un horizonte para su acción ubicado más allá del presente.

Sólo desde ese contexto de referencia compartido y suprasectorial y con un horizonte de referencia en el siglo XXI, es posible orientar las resoluciones que vayan teniendo las ocho tensiones mencionadas más arriba y las asociadas a cada especificidad temática y sistema de gobierno; en orden al fortalecimiento de la lógica de la innovación, hasta transformarla en el sesgo caracterizador de una nueva cultura institucional.

Por ejemplo, una mayor fortaleza de las autoridades educativas en términos de la prioridad de la educación a nivel del gobierno nacional y de los partidos no oficialistas y/o la debilidad relativa de la oposición orientada por la lógica de mercado, minimizará ciertos conflictos o fricciones entre las autoridades educativas y los actores extra-estatales. Por lo tanto, hará a su vez menos friccionales, por ejemplo, las relaciones entre el tiempo político, el tiempo profesional y el tiempo burocrático. En una situación inversa, desde los contextos referenciales de la acción de las autoridades educativas se generarán problemas de diversa índole que presionarán a éstas para tener resultados profesionales rápidos o distintos a los programados, potenciando las fricciones entre ambos tiempos y generando perturbaciones de distinto tipo.

En términos generales, puede decirse que la posibilidad de construcción de un Estado promotor depende en medida importante de la consolidación de la lógica de la innovación al interior del aparato del Estado dedicado a la producción y a la ejecución de políticas educativas. Al mismo tiempo, es posible sostener que el carácter más o menos democrático de las transformaciones modernizadoras en curso en la región, así como la posibilidad de profundizar el propio sentido modernizador de las mismas, frente a la presencia de tendencias neoconservadoras —que no han podido ser analizadas en este texto— dependerá de la capacidad del aparato estatal de consolidar dicha dinámica innovadora.

Retomando elementos del comienzo de este texto, es posible sostener un cierto optimismo escéptico. Lo expuesto en varias ocasiones ofrece elementos para proponer que la capacidad de gestión de reformas educativas es muy superior en los '90 que en la perdida década de los '80. Las dificultades de los propios procesos de gestión y las derivadas de algunos contextos económicos,

políticos y sociales que influirán en sus resultados aconsejan mantener una mirada escéptica y evitar todo triunfalismo anticipado. Las prácticas de los actores permitirán evaluar si éstas logran ser las últimas y si se puede iniciar un ciclo de cambios incrementales por la vía de la innovación permanente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Braslavsky, C. (1990). La educación en el proceso de transición democrática en América del Sur. *Perspectivas*, 80.
- Braslavsky, C., y Tiramonti, G. (1990). *Conducción Educativa y Calidad de la Enseñanza Media*. Buenos Aires: FLACSO/Miño y Dávila editores.
- Braslavsky, C. (1996). *La gestión curricular en las transformaciones y reformas educativas latinoamericana contemporáneas*. Ponencia presentada en el II Seminario Internacional: Educación escolar en el marco de las nuevas políticas educacionales, PUC-San Pablo, 2 al 4 de septiembre (Mimeo).
- Briones, G.; Frohman, A; Gómez, S.; Sunkel, G. y Valdés, T. (1993). *Usos de la investigación social en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Brunner, J.J., y Sunkel, G. (1993). *Conocimiento, sociedad y política*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Carnoy, M. y de Moura Castro, C. (1996). *Improving Education in Latin America: where to now?* A background paper for the Inter-American Development Bank. BID (Mimeo).
- Coll, C. (1995). Posibilidades críticas en el desarrollo de la reforma curricular. *Propuesta Educativa*, 10.
- Coraggio, J.L. (1995). *Las propuestas del Banco Mundial para la Educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?*. Ponencia presentada en el Seminario "O Banco Mundial e as Políticas de Educacao no Brasil", Acao Educativa, San Pablo (Mimeo).
- Cosse, G. (1991). *Agro, burocracia y régimen político. Un análisis de los casos de Ecuador, Nicaragua, Argentina y Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- Cosse, G. (1994). Estado, democracia y mercado en América Latina. *Realidad Económica*, 127.
- Cox, C. (1994). *Las políticas de los años noventa para el sistema escolar*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Crozier, M., (1988). *Cómo reformar al Estado*. México: FCE.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. Buenos Aires: Ed. Alianza.
- Devries, O. et al. (1996). *¿Es posible mejorar la educación? Fundamentos y experiencia de una gestión educativa*. Buenos Aires: Troquel.
- FLACSO et al. (1995). *¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Gurrieri, A. (1987). El papel del Estado en la concepción de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, 31.
- Matus, C. (1987). Planificación y gobierno. *Revista de la CEPAL*, 31.
- Pérez, J.I. (1994). La crisis política del Estado como quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión. *Revista Iberoamericana de Educación*, 4.
- Popkewitz, Th. (1995). La relación entre poder y conocimiento en la enseñanza y en la formación docente. *Propuesta Educativa*.
- Reimers, F. y Tiburcio, L. (1994). *Educación, ajuste y reconstrucción: opciones para el cambio*. París: UNESCO.
- Sander, B. (1996). *Gestión educativa en América Latina*. Buenos Aires: Troquel.
- Tedesco, J.C. (1987). *El desafío educativo: calidad y democracia*. Buenos Aires: GEL.