

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

.....
Estudio de Caso N° 25
.....

**CONCERTACIÓN Y POLÍTICA EDUCATIVA
EN ARGENTINA (1984 - 1996)**

Alejandro Esteban Rodríguez

*Esta serie de Estudios de Caso ha sido posible gracias al apoyo
proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon de EE.UU.*

Diciembre 1997



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>
Casilla 2777 Santiago - Chile

RESUMEN

En este estudio he analizado la importancia de la generación de consensos para impulsar y sustentar las políticas de reforma y mejoramiento de la educación.

Autores como Juan Carlos Tedesco, en *El nuevo pacto educactivo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, han planteado que la estrategia de generación de consensos es conveniente para propulsar y sustentar las políticas de reforma y mejoramiento de la educación. En esa línea, este estudio de caso está orientado a dos objetivos principales: en primer lugar, analizar los procesos de concertación en las políticas de reforma educativa en la Argentina entre 1984 y 1996; y en segundo lugar, comparar los grandes rasgos de la experiencia de generación de consensos de esa reforma argentina con la chilena, a partir de 1990.

Para abordar este estudio, utilicé el enfoque procesal de políticas públicas, la distinción de tipos de agenda, el enfoque de *policy networks* y el enfoque de cambio y consenso. Analice cada etapa del programa reformista en Argentina a la luz de algunos de los componentes teóricos, centrando especialmente mi atención en el examen de los procesos de concertación que han viabilizado dicha reforma. En este estudio, compruebo que, en el caso argentino, la ejecución del Congreso Pedagógico Nacional (1984-1988) facilitó la realización de la reforma educativa en la década de los años noventa; que en esta etapa se buscaron consensos para implementar la reforma, lo que implicó un alto protagonismo de las burocracias; y que, aunque la reforma supuso cambios estructurales, el gobierno ha optado por ejecutar paulatinamente la reforma, sin realizar un cambio drástico en el sistema educativo.

Respecto al próximo gobierno en Argentina, concluyo que éste deberá asumir el carácter irreversible de la reforma educativa en marcha; reducir el riesgo de que se configure un “nuevo mapa de la desigualdad educativa”, producto de las debilidades de la descentralización; y revalorizar la función de los maestros como principales actores de la reforma. También sugiero considerar la estrategia de concertación y de consensos para hacer viable la gestión política para las próximas reformas de segunda generación que se implementarán en América del Sur en las áreas laboral, salud, educación y administración de justicia.

I. MARCO TEÓRICO DE ANÁLISIS

1. EL ENFOQUE PROCESAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En este estudio he utilizado el enfoque procesal de políticas públicas, el cual permite un registro preciso de las distintas etapas de la política y facilita la identificación de las distintas formas, escenarios y contenidos de la concertación en cada estadio. Se definirá política pública como todo aquello que los gobiernos deciden hacer, o no hacer; y en ella se distinguirán cinco etapas:

- la agenda o conjunto de temas de política pública que son objeto de tratamiento por parte de los gobiernos;
- la formulación y selección de alternativas para la resolución de los problemas prioritarios de la agenda y la fijación de los objetivos de la política pública;
- la adopción de una alternativa (o el conjunto de ellas) que adquiere carácter de decisión institucional (en esta etapa suele ser crucial el papel del poder legislativo);
- la implementación, y traducción en acciones ejecutivas, de los objetivos formulados (en esta etapa es fundamental el papel de las burocracias administrativas y ejecutivas);
- la evaluación, entendida como el contraste entre objetivos y resultados de la política implementada (Stephenson, 1988).

El proceso es retroalimentado con el ingreso, en la agenda, de las conclusiones que se obtienen en la etapa de evaluación, lo que eventualmente puede obligar a reformulaciones o ajustes en la adopción y/o la implementación.

La teoría distingue entre la agenda sistémica y la gubernamental. La primera está integrada por las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. La agenda gubernamental es definida como el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones (Aguilar Villanueva, 1996).

2. EL ENFOQUE DE *POLICY NETWORKS*

Una práctica frecuente en los últimos años ha sido destacar el papel de las organizaciones de intereses, así como el de otros agentes externos a la administración. La noción de *policy networks* o redes de políticas públicas ha sido propuesta para afrontar las dificultades que experimentaban los análisis tradicionales, que están basados en la acción de la burocracia, para explicar las políticas de distintos ámbitos sectoriales (Jordana, 1995).

Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, la introducción del término *policy networks* permite reconocer que éstas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que la administración no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel. Según Jordana, los analistas de los *policy networks* coinciden en concebir a los *networks* como estructuras a medio camino entre las estructuras de mercado y las estructuras jerárquicas. El enfoque de *policy networks* es el esquema que permitirá analizar los distintos tipos de interacción que ocurren en un lapso y en las distintas fases de la política entre el poder público y el resto de los actores sociales. En ese sentido, es particularmente interesante el papel de las redes de profesionales y de las organizaciones intergubernamentales.

3. EL ENFOQUE DE CAMBIO Y CONSENSO

He clasificado a las políticas de acuerdo con dos características distintivas: la magnitud del cambio requerido y el grado de conflicto o consenso en torno a los objetivos y metas por parte de los participantes en el proceso de implementación (Van Meter y Van Horn, 1996).

La teoría establece una tipología de las políticas públicas en torno a las variables de cambio y consenso, las que en los extremos— asumirían los siguientes valores: grandes cambios/cambios menores y consenso alto/consenso bajo. No debe sorprendernos que la mayoría de las políticas se sitúe en las categorías de “grandes cambios/consenso bajo” y “cambios menores/consenso alto”. Las políticas correspondientes a la categoría de “grandes cambios/consenso bajo” evolucionan en medio de constantes controversias. En contraste, las pugnas que provocan las políticas correspondientes a la categoría de “cambios menores/consenso alto” son menos graves. Este tipo de políticas corresponde a un enfoque que estipula que las decisiones políticas incrementales desalientan la controversia, debido a la estrategia de desviarse, en muy pequeña medida, de la ruta trazada por los arreglos y prácticas anteriormente establecidos (Van Meter y Van Horn, 1996).

El enfoque cambio/consenso permitirá analizar en qué medida se combinan ambos componentes (consenso/cambio) en el caso argentino; asimismo, hasta qué punto se hace o no necesario equilibrar uno y otro, a fin de garantizar una implementación exitosa. Además, permitirá analizar la incidencia de la variable “participación” en la etapa de puesta en práctica.

4. FORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS DEL ESTUDIO

A. Primera hipótesis

El Congreso Pedagógico Nacional fue un gran esfuerzo concertacionista que no se tradujo en cambios inmediatos, pero que consiguió incorporar la cuestión en la agenda sistémica. Ello facilitó la inclusión de la reforma en la agenda gubernamental en los años noventa; adicionalmente contribuyó a formar, incentivar o consolidar redes de políticas públicas.

B. Segunda hipótesis

La generación de consensos en torno a la actual reforma educativa está dirigida a la etapa de implementación, lo que supone un alto protagonismo de las burocracias.

C. Tercera hipótesis

El gobierno ha optado por una alternativa de implementación estrictamente incremental, con el objetivo de ganar consenso y garantizar el éxito de la implementación.

II. CONCERTACIÓN, AGENDA SISTÉMICA Y AGENDA DE GOBIERNO: EL CONGRESO PEDAGÓGICO NACIONAL (CPN)

En los últimos 36 años se ha podido observar un incremento en las tasas netas de escolarización. En 1960, el 82,6 por ciento de la población estaba escolarizada en el nivel primario; el 16 por ciento, en el nivel inicial y el 24,5 por ciento, en el nivel medio. En 1991 las cifras eran: un 99,4 por ciento en primaria; un 96,5 por ciento, en inicial y un 67,2 por ciento, en media. Estos incrementos en la cobertura se relacionan con el aumento de establecimientos, de número de profesores por alumno y del gasto público en educación (que creció un 88 por ciento entre 1991 y 1995). Cabe resaltar la función preponderante del Estado en educación en Argentina, ya que un 78 por ciento de los alumnos pertenece al sistema público y el 22 por ciento restante, al privado.

El CPN se realizó entre 1984 y 1988, durante el gobierno de Raúl Alfonsín. Fue una de las experiencias más importantes de concertación educativa en Argentina: puso en marcha un programa participativo muy ambicioso, en el cual miles de argentinos discutieron y analizaron problemas y propuestas educativas, en todo el territorio nacional, respetando una metodología de ejecución federal y con un carácter pluralista, como lo muestra la integración numerosas personalidades, miembros de la iglesia, políticos y educadores de diversa extracción política en la Comisión Asesora del CPN.

Al final de la convocatoria al CPN, no apareció una explícita referencia al tema de los contenidos educativos¹, lo que demostró un énfasis en el diagnóstico y no en las propuestas. Al respecto, Norma Paviglianiti (1989) ha observado que en el Congreso se hicieron públicas:

“Las marcadas dificultades de los grupos y partidos para elaborar nuevas propuestas que faciliten dar direccionalidad y aceleración a la transformación educativa, de generar movimientos educativos con programas y empuje para la consecución de logros concretos y definidos”.

¹ De este modo, la cuestión de los contenidos pasó a ser importante en las reformas llevadas a cabo a comienzos de la década de los años noventa, donde se enfatizó la idea de “saber hacer” y se apuntó a lograr: comprensión y producción oral y escrita; identificación, definición y resolución creativa de problemas; comprensión de los procesos y fenómenos básicos del mundo natural, social y personal; recolección, organización, análisis, interpretación y comunicación de información; pensamiento lógico, reflexivo, crítico y creativo; capacidad de interacción con variedad de códigos expresivos; análisis y discernimiento de la dimensión moral de los hechos; dominio armónico del cuerpo y del espacio (Ministerio de Cultura y Educación, 1995).

1. LA CONCERTACIÓN EN EL CPN

En este análisis he distinguido cuatro niveles de concertación, cada uno con sus actores relevantes: los partidos políticos, las provincias, otros actores sociales y la ciudadanía en un sentido amplio.

A. Los partidos políticos

En el Congreso, los partidos políticos aprobaron la ley de convocatoria al CPN y la conformación de las estructuras organizadoras para la actividad. La conducción del Congreso fue compuesta de manera pluralista: los partidos debatieron y concertaron propuestas en materia educativa, presentaron contenidos de programa sobre la educación e, incluso, desarrollaron un proyecto educativo completo² (Aguerrondo, 1989).

En los documentos que presentaron los partidos se estableció la postura programática frente a la educación en tres áreas: la explicación doctrinaria e ideológica que justificaba la particular visión de la educación, la que se refería a cómo se visualizaba la educación en la Argentina y la que se ocupaba de señalar orientaciones, medidas y propuestas de política.

La importancia del PNC en la explicación y formulación de políticas se demuestra en que las propuestas formuladas por el Partido Justicialista (de oposición) en el marco del CPN, luego fueron implementadas en el período de gobierno justicialista.

B. Las provincias

La Comisión Organizadora Nacional fue integrada por miembros de los poderes ejecutivo y legislativo del ámbito nacional y representantes de los poderes ejecutivos provinciales; además, cada provincia desarrolló su Asamblea Jurisdiccional del CPN. La participación de las provincias tuvo su instancia institucional en el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE), que fue creado en la década de 1970 y que reunía a los ministros de educación de las provincias (o sus equivalentes). Desde el Congreso Pedagógico en adelante, el CFCE adquirió importancia creciente como instancia de articulación y consenso de las iniciativas reformistas, por lo cual se lo ha considerado un actor clave. Para el CPN, las provincias fueron concertando entre ellas —y con el ámbito nacional— la convocatoria y la organización.

² Aunque estuvieron ausentes las propuestas de contenidos educativos.

C. Otros actores sociales

Los actores sociales pudieron participar, e incidir mediante su incorporación, en Comisiones Asesoras o en el desarrollo de las propias asambleas de base, iglesias, universidades nacionales, asociaciones cooperadoras, consejos escolares de distrito, institutos superiores del profesorado secundario, sindicatos docentes, asociaciones de graduados de ciencia de la educación, etc. Sin embargo, la Iglesia Católica fue la única institución que se preparó sistemáticamente para la discusión de los contenidos en las asambleas. Se pronunció a través de su Episcopado Nacional con la publicación del documento “Educación y Proyecto de Vida”, que contenía desde la explicación teológica hasta las medidas de política educativa que proponía en Argentina (Krotsch, 1989).

D. La ciudadanía

La participación se definió en tres instancias territoriales: local, provincial y nacional. En cada una de ellas se debían organizar asambleas; además, la ciudadanía participó en las Asambleas Pedagógicas de Base (APB), que constituyeron el nivel más desagregado y de mayor amplitud de participación. Su función fue debatir un informe preliminar, elaborar y trabajar en la aprobación de un informe final y designar representantes para las asambleas jurisdiccionales de un nivel superior.

Se han juzgado como diversos los resultados que se obtuvieron a partir de la participación ciudadana en un sentido amplio. Algunos hablan de frustración por el poco tiempo, la poca posibilidad de profundizar en el debate o la falta de difusión e información. En sentido contrario, también se ha valorado que

“Cuando el sistema educativo se utilizó como canal de información (...) se lograron resultados sorprendentes (...) Cuentan testigos que por ejemplo en La Quiaca, provincia de Jujuy, los indígenas bajaban de los cerros convocados por las escuelas para conversar con interés y creatividad acerca de sus problemas concretos. Allí fue posible asistir a intercambios relevantes entre docentes y población acerca de si la enseñanza en las escuelas primarias debía o no ser dada en lenguas indígenas. Los pobladores reclamaban, para sorpresa de algunos maestros y técnicos, la mejor enseñanza de la lengua española e incluso la de una lengua extranjera, como manera de salir del aislamiento” (Braslavsky, 1989).

En general, los maestros no cumplieron una función muy activa; tampoco fue importante la participación de los estudiantes a través de sus centros representativos. En cambio, la participación de los padres fue significativa.

2. ALGUNAS CRÍTICAS AL CPN

Cuando finalizó el Congreso, las evaluaciones menos optimistas del CPN concentraron su crítica en dos aspectos: por un lado, la falta de correspondencia entre los esfuerzos que demandó el CPN y la aplicación efectiva de sus resultados en la reformulación de la organización, los contenidos y la gestión de la educación argentina. Y por otro lado, se sostuvo que se había dejado a la Iglesia Católica un espacio privilegiado para consolidar sus propuestas más conservadoras. Así, el CPN no habría tenido el impulso de los grandes intentos reformistas (Puiggrós, 1989).

En esa dirección, debo anotar otras tres observaciones:

- Se consideró que el CPN les brindó un espacio privilegiado a los sectores de derecha y a funcionarios de la dictadura militar, los cuales, por sí mismos, no hubieran reunido una importante representación popular.
- Se dudó que la Asamblea Final del CPN haya sido suficientemente representativa de las asambleas de base; como también, que no existieron mecanismos adecuados o suficientes para cursar muchos documentos elaborados por grupos de base democráticos³.
- Se estimó que los consensos y las conclusiones estuvieron más relacionados con la condena a una educación tradicional y autoritaria que con las perspectivas de futuro.

Sin embargo, diez años después del CPN, muchos de los principales participantes y de los miembros de la red de actores ligados a la política educativa han comenzado a valorar positivamente su legado, en parte, por la participación lograda; además, porque los cambios perfilados a fines de los años ochenta, y que se consolidaron en el decenio siguiente, significaron un giro tan profundo en la política económica, en el rol del Estado y en la relación entre sociedad civil y poder público, que lo que un decenio atrás parecía conservador, ahora se teñía de color progresista. Finalmente, porque buena parte del producto del CPN (en ideas y propuestas) fue retomado en la formulación de las políticas de reforma (en los inicios de la década de los noventa).

³ "La Asamblea Final, llamada Asamblea Pedagógica Nacional, se realizó entre febrero y marzo de 1988 en la provincia de Córdoba. Allí participaron 299 delegados, los que supuestamente debían llegar allí defendiendo mandatos de las asambleas jurisdiccionales (de las provincias). Dada la posibilidad de que en esos mandatos figuraran acuerdos consensuales, mayoritarios y minoritarios, en los hechos cada delegado se sintió en libertad de conciencia para defender sus propias convicciones. Esto permitió que, desde el inicio de la Asamblea, se produjera un agrupamiento de fuerzas que nada tuvo que ver con las aspiraciones de la convocatoria". (Braslavsky, 1989).

3. LA CONFIGURACIÓN DE LA AGENDA SISTÉMICA Y LA INCLUSIÓN DE LA REFORMA EDUCATIVA EN LA AGENDA DE GOBIERNO

Desde el punto de vista del análisis del impacto que ha tenido sobre la configuración del largo proceso de reforma de la política educativa en la Argentina, la principal virtud del CPN fue poner el tema en la agenda sistémica; como también lograr que los miembros más relevantes del sistema político, medios de comunicación, actores del sector, y la opinión ciudadana, asumieran la necesidad de practicar —a cien años de la Ley N° 1.420 de Sarmiento— un profundo replanteo de las formas y los contenidos de la educación. Lo adicionalmente atractivo y particular del proceso fue su apuesta a incentivar la participación, motivar el debate y (tal vez como una consecuencia no buscada) generar redes políticas y de políticas.

El análisis de los cuatro niveles de concertación da cuenta de la generación de aprendizaje social e institucional al respecto, el cual sería recuperado en el futuro y que contribuiría a hacer viable la puesta en práctica de iniciativas concretas de transformación.

En buena medida, he constatado la hipótesis de que el CPN fue un gran esfuerzo concertacionista que, si bien no se tradujo en cambios inmediatos e importantes en la política educativa, sí consiguió incluir la cuestión en la agenda sistémica. Ello facilitó la inclusión de la reforma en la agenda gubernamental de un nuevo gobierno en la década de los años noventa; adicionalmente, habría contribuido a formar, incentivar o consolidar redes de políticas públicas.

III. CONCERTACIÓN, FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA REFORMA

Algunos de los planteamientos en el CPN, y que quedaron plasmados en su informe final, permitieron identificar con claridad varios problemas y las estrategias para resolverlos.

El reconocimiento del exceso de centralización en la educación argentina permitió identificar la necesidad de regionalizar y descentralizar. La constatación de fuertes desigualdades de acceso y permanencia en el sistema educativo, permitió establecer la necesidad de extender la obligatoriedad (que antes llegaba al séptimo y último grado del nivel primario) al último año del jardín de infantes y a los tres primeros años del nivel medio. Y el diagnóstico de la disociación entre el sistema educativo y las necesidades productivas, obligó a repensar las salidas laborales, en especial luego del tercer año de escolaridad media (ahora propuesto como último año de escolaridad obligatoria).

En el campo parlamentario se presentaron 14 anteproyectos de reforma educativa. El primero de ellos fue presentado por el senador Romero Feris en julio de 1988. Si bien desde la organización nacional los distintos gobiernos habían ido formulando sus propios proyectos de Ley de Educación⁴, lo cierto es que nunca antes se había registrado tal cantidad de proyectos originados en el Poder Ejecutivo y en ambas Cámaras Legislativas (de diverso signo político y más de un proyecto de la misma filiación partidaria)⁵. Esto fue un fruto evidente de todo el desarrollo del Congreso Pedagógico Nacional (Albergucci, 1996).⁶

En términos teóricos, se pudo observar cómo el CPN también logró influir en las etapas de formulación de alternativas y de adopción en el proceso de la política pública.

Sin embargo, lo cierto es que, al finalizar la gestión del Presidente Alfonsín, no se habían llevado a la práctica reformas importantes en materia educativa. Durante el gobierno del

⁴ Tal como, en 1899, el Plan de Instrucción General y Universitaria (Roca-Magnasco), en 1916 el proyecto de reforma de la enseñanza secundaria (de la Plaza-Saavedra Lamas), en 1918 el proyecto de Ley Orgánica de la Instrucción pública (Irigoyen-Salinas), en 1946 la Ley de bases sobre educación primaria, secundaria y técnica y la Ley de Reforma Universitaria (Perón-Gache Pirán) y en 1969, Bases de la política educativa.

⁵ La Unión Cívica Radical presentó cuatro proyectos en la Cámara de Diputados; el Partido Justicialista, otros cuatro: dos en el Senado y dos en la Cámara de Diputados. Por su parte, presentaron un proyecto el centro izquierda (Unidad Socialista, Partido Intransigente y Movimiento Peronista), la Unión del Centro Democrático, la Democracia Cristiana, el Partido Autonomista de Corrientes, el Movimiento Popular Fueguino y el Movimiento Popular Jujeño. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y Justicia, presentó en 1991, en el Senado, su "Proyecto de "Ley Federal de Educación" (autodefinido como "Ley Marco").

⁶ Es evidente que esto no indica el camino para llevar adelante una reforma educacional; más aún, un conjunto de propuestas legales no garantiza por sí mismo ninguna transformación. Sin embargo, el ejemplo sirve para ilustrar claramente el impacto del CPN en la producción parlamentaria ligada a la educación. En ese sentido, constituye un indicador relevante para el análisis de la política pública.

Presidente Carlos Menem, y en la década de los años noventa, se comenzaron a materializar los cambios. En esta gestión, el ministerio de Educación centró la transformación en tres contenidos temáticos:

- Excelencia académica para todos. La competencia incluyó los saberes, pero resignificados desde el punto de vista de compromisos de acción y, por lo tanto, apuntando a fortalecer las capacidades de todo el sistema educativo para actualizar permanentemente los contenidos de la educación (Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, 1996).
- Transformación organizacional. Se ha considerado que: “Las propuestas de transformación educativa intentadas hasta el presente no otorgaron la importancia debida a los temas de organización y gestión (...) Los ministerios (nacional y provinciales), concebidos para gerenciar tareas transformadoras (...) deben ser organismos ágiles y flexibles (...) tienen que estar alejados de la concepción burocrática verticalista clásica y organizarse matricialmente, por proyectos” (Secretaría de Programación y Evaluación Educativa, 1996).
- Descentralización y participación mediante la Ley de Transferencia de Servicios Educativos de diciembre de 1991 y promulgada en 1992. Las provincias asumieron la responsabilidad de la prestación —salvo la educación universitaria— de la totalidad de los servicios educativos en todos los niveles y modalidades. El financiamiento se aseguraba mediante coparticipación (fondos distribuidos entre las provincias que se incrementaron a partir de la firma de lo que se denominó el Pacto Fiscal). Los principales objetivos de la descentralización apuntaron a incrementar la eficiencia de la gestión de los servicios, fomentar la participación social y asegurar la gobernabilidad del sistema educativo.

1. UNA NUEVA LEY DE EDUCACIÓN

Luego de más de cien años, la Ley de Sarmiento de 1884 fue reemplazada, en abril de 1993, por una nueva Ley Federal de Educación (Ley Nº 24 195), que constituyó el primer intento orgánico de legislar sobre la totalidad del sistema educativo nacional. Algunos de los principales cambios que dicha ley estableció son:

A. Extensión de la escolaridad obligatoria a diez años

Propone una obertura universal con igualdad de oportunidades y posibilidades desde los cinco hasta los catorce años de edad. La obligatoriedad comienza desde el último año de la educación inicial y se extiende hasta los nueve años de la educación general básica (en total son diez años de escolaridad obligatoria).

B. Nueva estructura del sistema educativo

- Educación inicial: de 3 a 5 años, obligatorio el último.
- Educación general básica: obligatoria, de 9 años.
- Educación polimodal: 3 años, con orientación potencial profesional.
- Educación superior: “de grado” no universitario.
- Educación cuaternaria.

Se plantea la reformulación curricular, que contempla la introducción de contenidos básicos comunes para todo el sistema; a su vez, reserva la definición de otros contenidos por parte de los niveles descentralizados, atendiendo a sus propias realidades y demandas. También se establece un nuevo modelo de organización institucional, gestión, conducción y administración de la unidad escolar, con capacidad de planeamiento y de gestión responsable, con participación de todos los actores de la acción educativa.

C. Jerarquización docente y nuevo perfil profesional

Incluye la formación docente continua mediante la institucionalización del perfeccionamiento docente en actividad, así como la capacitación para la gestión institucional y la investigación educativa.

D. Promoción y evaluación de la calidad de la educación

Una vez lograda la escolarización universal, que fue el objetivo de la Ley N° 1.420, se apuntó al rendimiento y eficiencia del sistema, garantizando la permanencia y el egreso con los resultados de alta calidad. Para ello, se creó un sistema nacional de evaluación con mecanismos de mejoramiento permanente de la calidad: conocer los resultados del servicio educativo y arbitrar los programas y los recursos de compensación y estímulo, de acuerdo con las mediciones de calidad realizadas.

E. Nueva función del Estado y de la sociedad civil para la igualdad de oportunidades y de posibilidades

El Estado asume la responsabilidad principal e indelegable en la educación pública y garantiza la gratuidad de los servicios educativos en todos los niveles; asimismo se obliga a desarrollar planes asistenciales para garantizar la igualdad de oportunidades y de posibilidades. La norma también instituye una nueva organización del gobierno de la educación: descentralización y unidad del sistema educativo federal, afirmación del federalismo y de las identidades regionales y locales, desburocratización del gobierno y administración de los servicios educativos, redefinición de las funciones del Ministerio de Cultura y Educación de la nación (a fin de unificar y equiparar el sistema educativo) y el fortalecimiento de las funciones del Consejo Federal de Cultura y Educación en la concertación de las políticas educativas nacionales.

Con la reglamentación de la Ley Federal por parte del Poder Ejecutivo Nacional, se estableció que las escuelas que no cumplieran con las pautas previstas en la Ley (a partir del 1º de enero del 2000), no podrían emitir títulos ni certificados de estudios con validez nacional; asimismo se estipuló que los establecimientos escolares e instituciones no universitarias de formación docente de carácter estatal y privado (que sean creados a partir del 1º de enero de 1997) deberán ajustar su organización a la estructura fijada en la Ley Federal de Educación.

2. LA FORMULACIÓN DE UN SISTEMA DE FINANCIAMIENTO PARA LA REFORMA: EL PACTO FEDERAL EDUCATIVO

El Pacto Federal Educativo fue un acuerdo entre las provincias y la nación, en septiembre de 1994, mediante el cual la nación se comprometió a invertir 3 mil millones de pesos hasta 1999; y las provincias, a su vez, se comprometieron a financiar el 20 por ciento de las inversiones que realizara la nación. Con esos recursos se proyectó financiar la capacitación de 650 mil docentes, cumplir con la erradicación de establecimientos precarios, expandir matrícula (un 100 por ciento de la escolarización entre los 5 y los 17 años), iniciar y completar obras de adecuación edilicia y adquirir equipamiento.

A. Una concertación marcadamente institucional

La concertación fue marcadamente institucional por dos razones. La primera, el grave deterioro económico a fines del mandato de Alfonsín no era un contexto propicio para la

concertación social con movilización ciudadana; y la segunda razón, la preeminencia de aspectos técnicos en la formulación y adopción de definiciones en materia educativa. No obstante, existieron mecanismos de concertación, consulta y participación: la aprobación parlamentaria de las reformas así se lo exigió a los partidos políticos; como también el Pacto Federal, donde se definieron las responsabilidades de la nación y las provincias para el financiamiento de la reforma.

El alto grado de consenso en la formulación de la reforma argentina contribuyó a aumentar el grado de viabilidad política de su puesta en práctica, pues las políticas que implican grandes cambios, y simultáneamente un alto grado de consenso, serán implementadas con mayor éxito que aquellas que supongan cambios menores pero escaso consenso (Van Meter y Van Horn, 1996).

Se podría pensar, sin embargo, que el tema de los consensos no fue relevante porque estas reformas no atacaron los intereses de algún grupo de poder específico y no estaban orientadas a ampliar la participación privada en la oferta del servicio educativo. Esto último es cierto, pero no puede sobreestimarse la importancia de un acuerdo de tanta trascendencia en un país federal, con más de veinte provincias. Muchas de esas administraciones subnacionales eran adversarias políticas del gobierno central y se estaban haciendo cargo de la provisión de todo el servicio educativo básico y medio, lo que nunca había ocurrido antes en la Argentina (un país con una fuerte tradición de estado central docente).

IV. CONCERTACIÓN Y CONSULTAS EN LA IMPLEMENTACIÓN

En el proceso de implementación de las reformas se han verificado complejas interrelaciones entre niveles de gobierno, actores sociales e instituciones. Con el objeto de sistematizar el análisis, he considerado pertinente distinguir tres niveles de concertación y consultas para la puesta en práctica de la reforma.

1. CONCERTACIÓN ENTRE LA NACIÓN Y LAS PROVINCIAS

Este primer nivel de aplicación de la reforma estuvo determinado por la forma de gobierno federal del sistema nacional: descentralización y unidad. En el marco de la Ley Federal, el Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE) adquirió una función preponderante a la hora de materializar y hacer viables las transformaciones. El CFCE unificó criterios entre sus miembros y cooperó en la consolidación de la unidad del sistema en el ámbito nacional; lo hizo a través de la concertación, el consenso y el acuerdo. También se lo ha distinguido como el escenario natural de concertación federal para el diseño de las políticas de largo plazo.

A partir de la sanción de la Ley Federal, el CFCE produjo algunos de los siguientes acuerdos: metodología para acordar aspectos prioritarios en la aplicación de la Ley Federal de Educación; estructura del Sistema Nacional (caracterización de los ciclos de la nueva estructura del Sistema Educativo Nacional; implementación gradual y progresiva del Sistema Educativo Nacional); alternativas para la formación, el perfeccionamiento y la capacitación docente; orientaciones generales, propuesta metodológica y orientaciones específicas para acordar contenidos básicos comunes; constitución del Consejo Económico Social y del Consejo Técnico Pedagógico; puesta en marcha de la Red Federal de Formación docente continua; elaboración de criterios para la planificación de diseños curriculares compatibles en las provincias y en la ciudad de Buenos Aires; contenidos básicos comunes para el nivel inicial y la educación general básica.

2. CONSULTAS A EXPERTOS Y ACADÉMICOS

Para la definición e implementación de los contenidos básicos comunes (CBC) dirigidos a todo sistema, el Ministerio de Educación recogió la opinión de 600 académicos, investigadores y profesores universitarios; de ellos, se contrató a 60 para definir las propuestas de contenidos desde la óptica de sus propias disciplinas, lo contribuyó a enriquecer la diversidad de la propuesta curricular.

3. CONSULTAS A LA SOCIEDAD EN GENERAL Y A ALGUNOS ACTORES PARTICULARES

Para ampliar el espectro de consultas previas a la determinación de los CBC, se realizaron estudios de opinión (una encuesta de opinión pública de alcance nacional con una muestra de más de 1.500 casos); también se llevó a cabo una consulta denominada “La familia opina” a través de los diarios de mayor tirada del país, en la cual se obtuvieron casi 50 mil respuestas. Junto con ello, se practicaron más de 5 mil encuestas sistemáticas en programas juveniles de radio y televisión; también se consultó la percepción sobre la reforma a actores específicos como ONG, Iglesia y empresas que desarrollaban programas educativos.

4. CONCERTACIÓN EN LA COMUNIDAD EDUCATIVA

Este cuarto nivel puso en práctica la consolidación de la reforma en el ámbito de la escuela y su comunidad inmediata. El denominado Proyecto Educativo Institucional (PEI) constituye una práctica institucional de autonomía escolar que permite a los establecimientos escolares redefinir y adaptar los lineamientos educativos que se han formulado en los niveles nacional y provincial. Maestros, directivos y miembros de la escuela y de la comunidad participan en la definición del proyecto educativo para su establecimiento.

V. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA MEDICIÓN DE LA CALIDAD

La evaluación sistemática de la calidad educativa comenzó en 1993. Durante ese año, y en 1994, sólo se evaluaron a alumnos de los últimos años de ambos niveles, en las áreas de lengua y matemática. En 1995 se evaluaron, en lenguaje y matemáticas, a los alumnos de tercer grado de primaria y de segundo y quinto medio; por su lado, los alumnos de séptimo grado de nivel primario fueron evaluados en lenguaje, matemáticas, ciencias sociales y ciencias naturales.⁷

1. REFORMA “GRADUAL, MASIVA Y PERMANENTE”

El proceso de reforma comenzó en 1994 y se prevé que finalizará el año 2000. En buena medida, el análisis de la puesta en práctica de las reformas educativas en la década de los años noventa constata dos hipótesis:

- La generación de consensos en torno a la reforma educativa está casi exclusivamente dirigida a la etapa de implementación; lo que supone un alto protagonismo de las burocracias y, por lo tanto, una lógica de concertación distinta a la que se despliega en otras etapas de la política pública.
- Aunque la formulación de la reforma educativa en Argentina implicó grandes cambios, el gobierno ha optado por una alternativa de implementación estrictamente incremental, con el objetivo de ganar consenso, reducir la resistencia y garantizar el éxito de la implementación.

Es evidente que las profundas mutaciones, que suponen la redefinición del sistema educativo argentino, sólo pueden resultar victoriosas con una estrategia implementadora gradualista y acumulativa; más aún si resulta más probable que la implementación sea efectiva cuando no se le exige a las organizaciones una reorganización drástica (Van Meter y Van Horn, 1996).

⁷ Las diferencias de estos “operativos nacionales de medición de la calidad” que se llevan a cabo en Argentina, respecto del SIMCE en Chile son: En Argentina no se realizan mediciones de carácter censal, sino muestral. Como no existe un sistema de Unidades de Subvención Educativa, los resultados de la medición en Argentina no funcionan tan directamente como incentivos para la atracción de matrícula. En Argentina la medición es utilizada como insumo para el mejoramiento de la oferta educativa. Sin embargo, la característica más importante entre el sistema chileno y el argentino es que en el primero existe la posibilidad, para las familias, de elegir los colegios de sus hijos (libre elección). El hecho que los resultados del Simce son públicos, gatilla la competencia por calidad entre los oferentes del servicio educativo. Retomaré este tema en la sección comparativa de los procesos de generación de consenso en las reformas chilena y argentina.

La estrategia de implementación también ha utilizado “redes de políticas públicas” activadas desde el CPN (la Iglesia, los académicos, burócratas, profesionales, sindicatos y los gobiernos provinciales forman un entramado presente en la etapa de configuración de la agenda). Una primera consideración es la caracterización del tipo de redes que envuelven la reforma educativa; por ejemplo, las redes más extendidas respecto del número y variedad de actores que las conforman (incluyendo agencias estatales, actores comunitarios, organizaciones de intereses, académicos y partidos políticos). En buena medida, tal extensión y diversidad fortalece las probabilidades de mejorar la puesta en práctica de la reforma.

En cuanto a la distinción de redes, según exista delegación de autoridad pública para la implementación de las políticas, o sólo se permita el acceso a la definición y formulación de los programas públicos, es conveniente delimitar dos subredes en todo el entramado. Existe una “red intergubernamental” que está conformada por los actores públicos responsables de la política educativa en cada provincia y el ámbito central, que tiene como ámbito de articulación y consenso el Consejo Federal de Educación. En esta red sus partes tienen la facultad de llevar adelante la ejecución de la política educativa. Por el contrario, los académicos y los profesionales se acomodan de mejor manera en las redes del segundo tipo.

Ambigua es, en cambio, la situación de Iglesia: ella puede “ir y venir” según la circunstancia, entre redes “consultivas-decisoras” y “ejecutoras”. La administración confesional de una importante cantidad de establecimientos educativos en todo el país, con una larga tradición en ese campo, erige a la Iglesia como un actor ejecutor de las reformas, al menos a nivel micro; pero, también es una instancia privilegiada de consulta —y de presión— en el proceso de adopción de decisiones.

Sin restarle importancia a las otras, hay una red que me interesa especialmente por la función que ha cumplido desde la gestación del proceso de reforma educativa: la “red profesional”. En la reforma Argentina este tipo de redes se ha nutrido de expertos y de profesionales de la educación, que ya habían participado activamente de la organización, conducción y desarrollo del CPN. Sus miembros han continuado actuando, tanto en el ámbito de la sociedad civil como del gobierno, investigando sobre la cuestión educativa, publicando libros y artículos periodísticos sobre el tema, formando opinión y generando debate. Muchos de ellos asesoran al gobierno nacional o forman parte de los equipos de gestión de la educación en el nivel central; y aunque otros se presentan con posiciones más cercanas a las fuerzas de oposición, tienen buena comunicación. Por lo tanto, la especificidad de sus enfoques y

preocupaciones hace que la interacción interna de la red trascienda a los gobiernos de turno. En consecuencia, su rol ha sido fundamental para articular y facilitar acuerdos y decisiones. Adicionalmente, es una red que cuenta con “memoria educativa”, que conoce los antecedentes y que tiene una mirada global y dinámica sobre todo el proceso, lo que aumenta sus capacidades para prever escenarios futuros, anticipar problemas y sugerir acciones anticipatorias.

Los acoplamientos entre redes intergubernamentales, decisoras consultivas o ejecutoras y profesionales, se han concretado en las discusiones sobre los contenidos mínimos de la educación y en los debates públicos o académicos. Al respecto, los medios de comunicación, las universidades y otras instituciones académicas han sido algunos escenarios de encuentro.

El ámbito institucional en el que conviven, debaten y articulan posiciones y puntos de vista todas estas redes es el propio Ministerio de Educación. Allí asisten, trabajan o asesoran, de forma permanente o transitoria, representantes de los heterogéneos y múltiples centros focales del gran entramado.

Compararé los procesos y las acciones de consenso en torno a la reforma de la educación en Chile y Argentina. Para ello, luego de presentar una síntesis del proceso de reforma chileno, compararé el comportamiento de tres actores fundamentales (Iglesia Católica, empresariado y docentes) frente a la reforma en uno y otro país. Después, analizaré la incidencia del federalismo en Argentina y del centralismo en Chile, la concertación social e institucional, el carácter heredado de la reforma chilena y la generación en democracia de la transformación educativa argentina, la continuidad de las reformas en democracia (y los esfuerzos actuales por lograr consenso en el ámbito de la escuela) y su comunidad inmediata en ambos países.

VI. COMPARACIÓN CON CHILE

1. LA REFORMA EN CHILE⁸

En Chile existe un sistema escolar organizado en un nivel básico de ocho años de educación obligatoria (grupo de edad entre 6 y 13 años) y un nivel medio no obligatorio de cuatro años de duración (14 a 17 años). El sistema preescolar atiende niños de hasta cinco años. Desde el punto de vista de dependencia administrativa, en 1996 la educación municipal ocupaba el 57,1 por ciento de la matrícula total; la particular subvencionada, el 32,7 por ciento, la educación pagada, un 8,3 por ciento y las corporaciones un 1,8 por ciento. (Cox, 1997). Los establecimientos municipalizados y los particulares subvencionados reciben financiamiento estatal a través de un subsidio a la demanda, llamado Unidad de Subvención Educativa (USE).

A diferencia de Argentina, en Chile no existe la zonificación y las familias pueden elegir el establecimiento para su hijo y, por lo tanto, “premiarlo” con la subvención que el Estado le entregará por ese alumno. Este esquema requiere un sistema de información que entregue señales sobre la calidad: el Sistema de Medición de la Calidad Educativa (Simce) muestra resultados anuales en matemáticas y castellano para cada colegio. Ese tipo de sistemas de medición ha recibido algunas críticas⁹, aunque en la práctica es indispensable la existencia de alguno.

Después de las elecciones democráticas, se ha mantenido el esquema básico que instaló el gobierno militar, pero se han llevado a cabo importantes innovaciones que, en general, han estado relacionadas con mejoramiento y apoyo por el lado de la oferta educativa. Ello, a través de programas especiales de apoyo a la calidad y equidad de la educación. Uno de los cuales es el programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE), en los ámbitos nivel básico, medio y rural y el programa P-900 dirigido al 10 por ciento de las escuelas más pobres y de menores rendimientos, financiamiento e incentivos al desempeño docente.

En 1996 se realizó un cambio curricular para la enseñanza básica: las escuelas y los profesores decidieron cómo innovar el currículum, atendiendo al propio proyecto educativo.

⁸ Para el desarrollo de este punto he tomado como base el trabajo de Cox (1997).

⁹ Por ejemplo, según Pablo González (1993), una diferencia con los procesos productivos normales es que el valor del producto de la educación es difícilmente mensurable, y que los instrumentos de evaluación de la educación tienen tres problemas importantes:

El instrumento puede transformarse en el objetivo de los evaluados.

Su alto costo, ya que para prevenir desviaciones el instrumento debe intentar medir en forma exhaustiva los avances o bien debe ir rotando de año en año para hacer imposible la preparación en función del instrumento.

Su rigidez, porque al definirse con precisión lo que se medirá en distintos momentos del proceso educativo se está introduciendo una enorme rigidez tecnológica.

Del amplio espectro de tecnologías pedagógicas se utilizarán sólo aquellas que tengan mejores posibilidades de obtener eficientemente buenos resultados en cada evaluación.

A mediados de ese mismo año, se anunció la implementación de la Reforma Educacional, que incluía la extensión de la jornada escolar de medio día a día completo y mejoramientos en la capacitación y perfeccionamiento de los docentes.

2. PRIMERA COMPARACIÓN: LA POSICIÓN DE LOS PRINCIPALES ACTORES FRENTE A LA REFORMA

En este punto me interesa estudiar el comportamiento de tres actores sociales importantes en todo el proceso de reforma chileno y hacer un paralelo con el caso argentino: la Iglesia Católica, el empresariado y los profesores o maestros.

A. La Iglesia Católica

Al interior de la Iglesia Católica de Chile existen diversas posturas, las cuales surgen de la posesión y la administración de establecimientos educacionales de algunos sectores en su interior. Sin embargo, la institución ha apoyado los grandes lineamientos de la reforma y ha defendido la mayor autonomía posible a los centros educativos. Esto se ha reflejado claramente en las conclusiones del IX Sínodo de la Iglesia de Santiago, en noviembre de 1997, donde se afirma:

“Nuestra educación está viviendo momentos de cambios profundos y significativos (...) Los esfuerzos de la actual reforma educativa apuntan a transformar realmente al niño y al joven en el protagonista de su propio proceso de aprendizaje y crecimiento (...) Las comunidades educativas pueden enriquecer los contenidos mínimos y los objetivos fundamentales y transversales de la educación. Nos alegramos con esta autonomía que tienen actualmente los establecimientos educacionales del país para promulgar sus propios Proyectos Educativos” (IX Sínodo, 1997: 159).

En opinión de Iván Núñez (1997), en 1990 podría haberse producido un roce o conflicto cuando Ricardo Lagos (Partido Socialista) asumió la cartera de Educación. Sin embargo, ello no ocurrió y la Iglesia no debió defenderse de la posible “agresión de los laicos socialistas”. Durante el gobierno de Frei, todos los ministros de Educación han sido católicos; por ello, la relación ha sido mejor aún. Actualmente la Iglesia forma parte del Comité Nacional para la Modernización de la Educación.

En el caso de la reforma llevada a cabo en Argentina, aunque últimamente la Iglesia ha advertido sobre la necesidad de que la transformación se lleve adelante de manera muy gradual, existe un apoyo importante —al igual que en Chile— por parte de la institución. Sin embargo, el origen y la calidad de los apoyos parece variar en algunos aspectos:

- En Argentina la cúpula de la Iglesia ha estado menos atenta al signo político del titular del Ministerio de Educación, y más preocupada por la posición del gobierno frente a temas morales como, por ejemplo, el aborto.
- Es probable que, en el caso de Chile, la Iglesia valore la reforma porque ha sido permanentemente consultada y porque ha participado en el diseño de ella; en el caso argentino, aunque no ha dejado de ser consultada, la Iglesia tuvo que esforzarse claramente, movilizándolo todos sus recursos para ganarse un lugar privilegiado en los comienzos del debate reformista que en el CPN.

Hay un punto que preocupa a la Iglesia de Chile, que demuestra discretamente su preocupación: los fines de la reforma estarían sesgados hacia lo económico y no pondrían el necesario acento en una formación moral y humana más integral. A este respecto, más allá de los documentos oficiales de la institución, en las conversaciones informales y en el diálogo con los educadores de sus establecimientos, los miembros más activos de la Iglesia en materia educativa suelen afirmar que los católicos están llamados a “ponerle alma” a la reforma (Flores, 1997).

El reclamo eclesialístico en favor de la humanización y la trascendencia de la educación también se verifica en Argentina, pero con menos énfasis. Ello, por dos razones: primero, porque la educación no es prioridad en la agenda de políticas, como en el caso de Chile; y segundo, porque la reforma no está tan claramente asociada a una estrategia de desarrollo económico.

B. El empresariado

Para comprender la posición del empresariado chileno ante la actual reforma, es necesario tener en cuenta que durante el régimen militar existió una invitación del gobierno a su base social, los empresarios, a que pusieran en práctica medidas privadas de acción social. Esto, a fin de moderar los efectos de las políticas de impacto que suponían la aplicación del nuevo modelo económico, en una típica situación donde los ganadores compensan a los perdedores.

Los empresarios asumieron el desafío de manera inteligente y moderna. Lejos de un esquema caritativo asistencialista, los gremios empresariales crearon entidades de derecho

privado de acción social. Una de las tareas que asumieron fue hacerse cargo, con acuerdo del gobierno, de las escuelas técnicas que hasta entonces administraba el Ministerio de Educación. Todo ello, en el supuesto de que —además de colaborar con financiamiento— manejaban las artes de la buena administración y gestión, conocían el mercado de empleo y estaban actualizados con el manejo de la tecnología. Esto ha mantenido a los empresarios, desde entonces, ligados a la educación.

Actualmente, la empresa moderna, globalizada y competitiva, ya no requiere recurso humano barato, sino mano de obra inteligente. Necesita un tipo de trabajador con una alta formación general. Eso es lo que puede brindar el sistema educativo, porque ante la necesidad de reconfigurar competencias laborales, los empresarios suelen estar muy dispuestos a hacerse cargo de ese costo al interior de la industria. Así resuelven la necesidad de dotar al trabajador de habilidades específicas. De allí, según Iván Núñez, surge el consenso empresarial chileno en torno a la reforma. Esto se refleja, a su vez, en el nivel político: los empresarios conducen a sus expresiones políticas (los partidos de la derecha) a tener un interés muy fuerte sobre la educación. Incluso autores como Núñez (1997) han afirmado que los partidos y los líderes de la derecha chilena han asumido y estudiado más profundamente los problemas educativos que la dirigencia política de centro y de izquierda.

En el caso de la reforma Argentina, salvo la participación que se ha mencionado en la etapa de consultas —llevada a cabo durante la implementación de las principales reformas en la década de los años noventa— hay una marcada ausencia de compromiso por parte del empresariado en general. A diferencia de la experiencia chilena, y salvo algunas excepciones en la década de los setenta con algunas grandes empresas, los empresarios argentinos no administrado directamente establecimientos educacionales. Las escuelas técnicas de nivel medio siguen en manos del Estado, ya no central, sino provincial. Tampoco existe, en Argentina, una conexión de representación tan directa entre una fuerza o sector político y los intereses empresariales. Cualquiera de los partidos mayoritarios puede representar o enfrentarse circunstancialmente al empresariado en el plano político, aunque mucho más difícilmente en lo económico. No existe una confluencia articulada de intereses en torno a temas como la educación, porque los empresarios consideran que debe supeditarse a una preocupación prioritaria: mantener los equilibrios macroeconómicos y la vigencia de las reglas de juego del mercado. En eso sí buscan respuestas alentadoras y compromisos públicos de parte de todo el espectro político.

C. Los profesores o maestros

Durante el gobierno militar en Chile, la municipalización de la educación fue una medida que los profesores rechazaron. Veían en ella dos amenazas: la pérdida de una serie de ventajas propias de la carrera funcionaria y la mala calidad de la gestión municipal, que no mejoró durante todo el gobierno militar.

Existe una tercera amenaza, de naturaleza política y psicológica, que combinó la preocupación por la conservación del poder del magisterio (como actor social) con el temor frente al ejercicio del poder coercitivo del Estado autoritario: 100 mil profesores sindicados, todos dependientes de un mismo empleador (el gobierno central) y con una orientación política mayoritariamente contraria al régimen, eran una amenaza.

Además de los motivos económicos que guiaron la municipalización (y que, tal vez, fueron los determinantes) el gobierno militar quiso atomizar el movimiento gremial de los profesores. La municipalización también fue resistida porque era concebida como un paso más en la política de “vigilancia” del régimen, ya que los alcaldes de las municipalidades eran designados por el Ministro del Interior. Los directores de escuelas y liceos eran normalmente afines al gobierno; ellos, a su vez, nombraban a los jefes técnicos y a los profesores de confianza. En ese sentido, el gremio de los docentes asoció la municipalización a una maniobra para atomizar y neutralizar su poder sindical (Aranguiz, 1997).

El caso argentino también demuestra una abierta oposición inicial al traspaso de establecimientos a principios de la década de los años noventa. Aunque la dirigencia sindical de la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) enfrentó la amenaza de la licuación y atomización del poder, se dieron algunos contrastes interesantes:

- Los representantes de los trabajadores tuvieron claridad respecto de la funcionalidad de la estrategia de descentralización con el modelo económico que se comenzaba a instalar. Por ello modelaron un discurso de oposición a toda la propuesta del gobierno. Esto fue posible porque, a diferencia de lo que sucedió en Chile, las reformas se iniciaron en un contexto democrático y un decenio después.
- Las provincias se hicieron cargo de la educación. Ellas, aunque tenían menos capacidad instalada que el gobierno central para la administración del servicio, no habían estado históricamente ajenas a la educación. Esto hizo que los gremios docentes se sintieran menos amenazados que en Chile por la gestión. Como he mencionado, ya en la década

de los años setenta las provincias argentinas habían recibido algunos establecimientos que dejaron de estar en manos de la nación; pero también, a diferencia de los municipios en Chile, contaban ya con áreas de gestión educativa con experiencia acumulada, es decir, sus propios ministerios o direcciones generales de educación.

En Chile, durante 1989, el gremio levantó reivindicaciones salariales y exigió acelerar la gradualidad de la carrera docente. En la negociación con el gobierno se definieron cuatro cuestiones fundamentales: definir un monto que fijara el costo global del mejoramiento, mejorar el sueldo mínimo de los profesores, diseñar un sistema de financiamiento de los incrementos que no implicara una tensión mayor a las finanzas municipales e incorporar un bono que estuviera asociado al desempeño de los profesores, de modo de asegurar la relación entre las remuneraciones y las políticas de mejoramiento de la calidad y equidad del sistema educacional (Schiefelbein y McGinn, 1997).

Es cierto que durante el gobierno democrático el pivote de la reivindicación ha sido el tema de las remuneraciones, pero los acontecimientos nunca han tenido la gravedad que han adquirido en Argentina, ya que los gobiernos de la Concertación han ido paulatinamente mejorando los salarios docentes. De manera que las diferencias en ese sentido no se han traducido, según Núñez, en grandes rupturas o conflictos insalvables.

En Argentina, a mediados de la década de los años ochenta, las “marchas blancas” paralizaron durante quincenas la educación y movilizaron a los maestros de todo el país con gran impacto en la opinión pública. En la década de los años noventa se han registrado gran cantidad de paros y conflictos. Actualmente se ha instalado, frente al Congreso, la “Carpa blanca” o “Carpa docente”, donde representantes de los docentes ayunan de manera rotativa y reclaman la derogación de la normativa que establece la reforma, un mejoramiento en las remuneraciones de los maestros y el incremento del gasto en educación. Esto ha generado un buen impacto en la opinión pública y la solidaridad de las más diversas personalidades nacionales e internacionales. Incluso ha estimulado el surgimiento de matices y roces de opinión al interior del gobierno.

Otro pivote de la reforma chilena (y que presenta diferencias) fue el Estatuto Docente, el cual puso en debate el tema de la estabilidad del trabajador de la educación. En 1991 el gobierno redefinió el régimen laboral de los profesores y los traspasó desde el Código del Trabajo (que rige las actividades privadas) a una regulación nacional de sus condiciones de empleo. Aunque ese estatuto garantizaba la estabilidad y hacía casi imposible efectuar

movimientos en la planta docente, rigidizando la gestión educativa en el ámbito municipal (Cox, 1997), hay una dimensión que no es menos importante y que jugó en favor de la viabilidad política de las iniciativas reformistas. En palabras de Cristián Cox (1997: 13 y 14) ese estatuto:

“Aseguró una condición política de base para el resto del proceso de cambio: la satisfacción, en medida importante, de una expectativa mayor del profesorado con la vuelta a la democracia. Entre 1990 y julio de 1996 hubo dos días de paro docente en el sistema y ninguna oposición al conjunto de programas destinados a cambiar la calidad de los contextos y procesos de enseñanza y aprendizaje, corazón de la agenda de políticas educacionales de los 90”.

En el caso argentino, los gobiernos de Alfonsín y Menem no tuvieron que reivindicar alguna antigua concesión estatutaria que el gremio hubiera perdido en el período de la dictadura. Sin embargo, los docentes han estado bastante ausentes de la reforma desde la discusión en sus comienzos, con el CPN.

Hacia 1992, en Chile se consolidó una tendencia de crecimiento de la planta docente contratada frente a la estabilidad de la matrícula. Desde el propio gobierno —Ministerio de Hacienda— comenzó a propugnarse una flexibilización del estatuto. Junto con ello, la preocupación del gobierno por ligar el incremento de los salarios docentes con el desempeño, y a través de ello con la elevación de la calidad educativa, produjo:

“Una ley de reforma del estatuto, que introdujo modificaciones en esas direcciones. En primer lugar, sólo mediante la puesta en práctica de los PADEM se hace posible, a partir de 1997, reducir plantas docentes. Junto a ello, la Ley establece el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño (SNED) de las escuelas, que permite evaluarlas considerando el tipo de alumnos con las que trabajan y establecer incentivos y premios a los equipos docentes que mejoren sus resultados de aprendizaje. Actualmente, tanto el PADEM como el SNED están en su fase inicial de implementación” (Cox, 1997: 14).

En síntesis, por la historia previa a la reforma, y también por la estrategia moderada e inteligente que han desplegado los gobiernos de la Concertación frente al Colegio de Profesores, la relación con los docentes aparece menos conflictiva en Chile que en Argentina. Ello habría contribuido, de manera especial, a hacer más aceptable para el magisterio los grandes lineamientos de la reforma. Más aún, cuando actualmente se está implantando la extensión de la jornada escolar, lo que hace suponer un crecimiento de la demanda de profesores y/o un incremento de las horas trabajadas, lo que incidirá en el mejoramiento salarial, a la vez que disminuirá el temor de despido del magisterio por el ya antiguo sobredimensionamiento de la planta docente.

3. SEGUNDA COMPARACIÓN: CENTRALISMO Y FEDERALISMO, LA CONCERTACIÓN CON LOS NIVELES INTERMEDIOS DE GOBIERNO

El federalismo, en Argentina, ha llegado a determinar los tiempos y el contenido de los acuerdos. Al respecto, no sólo importa valorar la convivencia de realidades constitucionales y administrativas heterogéneas, también se debe tener en cuenta que quienes logran acuerdos son gobernantes de partidos distintos y que suelen *æinclusoæ* enfrentarse, debido a la necesidad de diferenciación que imponen los procesos electorales. Si a ello le agregamos el recelo tradicional con que las comunidades y los gobiernos provinciales miran hacia “lo nacional”, encarnado en las autoridades con sede en Buenos Aires, el proceso de generación de acuerdos en materia educativa resulta poco lineal, más horizontal y menos *top-down*, más persuasivo y lento, con mayores compromisos y menos imposiciones. Si adicionalmente se considera que cada provincia tiene su propio Ministerio de Educación, entonces el ámbito institucional del Consejo Federal de Educación, con sus circuitos de acuerdos, parece una instancia apropiada para la concertación.

La organización centralista de Chile, en cambio, revela como inexistentes —y en gran medida poco necesarios— los acuerdos con los niveles intermedios. Aparece una tendencia más marcada hacia la configuración de un modelo de relación “arriba-abajo”, donde los niveles regionales y provinciales asumen un papel de “polea de transmisión” de los lineamientos del nivel central, a lo que agregan algún componente técnico, de coordinación y de supervisión. El nivel regional *æcompuesto por trece regiones educativasæ* se conduce a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación (Seremi), dirigidas por un secretario regional, quien es el delegado del Ministerio de Educación en la Región. Las Seremi están, más bien, orientadas a las funciones de articulación de los lineamientos de la política educativa con el gobierno regional y a transmitir los objetivos, normativas y recursos hacia los niveles provinciales y municipales.

En los niveles provinciales los Departamentos Provinciales de Educación (Deprov) actúan como organismos desconcentrados de las secretarías provinciales. Se encargan de la supervisión y asesoría técnico-pedagógica a los establecimientos educativos subvencionados, tanto municipales como particulares; también se ocupan de la inspección administrativa y financiera de los establecimientos. Lo más significativo de este nivel es que de él depende el cuerpo de supervisores que debe realizar la asistencia técnica al sistema.

No es necesario realizar una comparación de ambos modelos político-institucionales para estimar cuál de ellos contribuye, en mejor medida, a una buena gestión política de la reforma educativa; principalmente porque las formas de organización política no expresan sólo una distribución de responsabilidades en la adopción de decisiones y en la administración de los servicios, sino que están ligadas a la cultura política, la tradición institucional y a “la manera de hacer las cosas” propias de cada pueblo. De ese modo, lo que en un caso estimula la viabilidad de las políticas, en el otro puede obstaculizarla. Sin embargo, es posible establecer algunas consideraciones hipotéticas sobre ambos modelos:

- Es probable que, aunque los gobiernos nacionales en Argentina no hubiesen tenido una firme voluntad de concertación de los grandes lineamientos y las acciones para la reforma educativa, el diseño político-institucional federal los habría “obligado a desviarse” hacia la generación de ámbitos de diálogo y consenso con las provincias. En caso contrario, la viabilidad de la política hubiese sido nula. El proceso de concertación en este nivel lentifica la política de reforma, pero también aumenta las probabilidades de que resulte políticamente más sustentable en el mediano y largo plazo.
- En el caso de Chile, una razón que explicaría la ausencia de concertación con los niveles intermedios es la calidad de delegados del poder central que revisten tales niveles; sin embargo, no debemos olvidar otro fundamento importante: la reforma educativa se realizó durante una dictadura e implicó un proceso de descentralización “sin escalas”, desde el nivel central directamente a los municipios. Si a ello agregamos la función menos política (y menos “politizada”) de los niveles intermedios de gobierno, podemos pensar que todos esos elementos se habrían conjugado para que, en sus inicios, la reforma resultara más expedita; lo que, por supuesto, nada dice acerca de su calidad.

4. TERCERA COMPARACIÓN: CONCERTACIÓN SOCIAL Y CONCERTACIÓN INSTITUCIONAL

La función del CPN en el origen de la reforma argentina trascendió el límite de lo técnico-programático, y se constituyó —como ya he analizado— en el “gran promotor” de la reforma: la instaló como necesidad en la agenda sistémica. En ese sentido, los inicios del proceso reformista reconocen un carácter más social y comunitario; incluso las instituciones más fuertes debieron “bajar” a discutir al mismo nivel con la ciudadanía. Para ilustrar esta situación

puedo citar el hecho de que la Iglesia haya dispuesto la participación de sus miembros en las asambleas de base en todo el país. En cambio, como ya he analizado, en su segunda etapa (década de los años noventa) la gestión política de la reforma, en la Argentina, ha ido cambiando hacia esfuerzos de concertación con un carácter más institucional.

En el caso de Chile, por el contrario, se produjo un amplio consenso entre las elites políticas, empresariales y académicas, alrededor de la política educacional. Al respecto, es particularmente ilustrativa la convocatoria realizada por el Presidente de la República a integrar la Comisión para la Modernización de la Educación, en 1994¹⁰.

Si existe un pivote en torno al cual, en Chile, se ha enfatizado la necesidad de encontrar acuerdos, ese ha sido el tema del financiamiento. La participación del sector privado educativo está institucionalizada, ya que —como hemos visto— además del financiamiento público mediante las Unidades de Subvención Educativa (USE), que se aplica tanto a los establecimientos municipales como a los particulares subvencionados de acuerdo a la asistencia media a clases, existen otras fuentes de financiamiento como el denominado Financiamiento Compartido.

En varias ocasiones, desde los máximos niveles de conducción política, se ha advertido a los empresarios y a los legisladores de la oposición acerca de la necesidad de respetar los acuerdos políticos para financiar la reforma. En ese sentido, en 1997 el Presidente Frei expresó que la actual etapa de la reforma educativa:

“Requiere de un esfuerzo financiero que hace imprescindible mantener el IVA en su nivel actual. Quienes coloquen obstáculos a esta iniciativa de beneficio para el conjunto del país, particularmente para los más modestos de nuestros compatriotas, tendrán que responder por su falta de solidaridad. También, tendrán que hacerlo por su carencia de compromiso con un auténtico fortalecimiento del desarrollo nacional, que encuentra en su gente el principal pilar de sustentación”¹¹.

¹⁰ La Comisión reunió un vasto conjunto de opiniones e ideas. Estuvo conformada por el Ministro de Educación, representantes parlamentarios, rectores de las principales universidades, autoridades del Colegio de Profesores, miembros de la Central Única de Trabajadores, de la Confederación de la Producción y del Comercio, de la Conferencia Episcopal de Chile, del Consejo Nacional del Libro y la Lectura, del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, de la Asociación de Radiodifusoras de Chile, de Centros de Padres y Apoderados, y de representantes de los estudiantes alumnos. A su vez, se conformó un Comité Técnico Asesor del Diálogo Nacional sobre la Modernización de la Educación Chilena, designado por el Presidente de la República y coordinado por José Joaquín Brunner. El informe final de ese Comité Técnico (conocido como “Informe Brunner”) marcó tres principales desafíos para el futuro y el papel de la educación: superación de la extrema pobreza, desarrollo competitivo y modernización de la sociedad. De esta forma, recomendó asignar la máxima prioridad a tener una formación general de calidad para todos, dar mayor autonomía a las unidades escolares, fortalecer la función docente y aumentar la inversión en educación (Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, 1994).

¹¹ Discurso de Su Excelencia el Presidente de la República, Don Eduardo Frei Ruíz-Tagle, en la presentación del Plan de Trabajo para 1997, en Temuco (23 de enero de 1997).

En su fase actual, la reforma chilena ha incorporado más elementos de concertación social. “Esta no es sólo una tarea de gobierno, es una tarea de país”, expresó el Presidente en enero de 1997, cuando presentó el Plan de Trabajo anual; y agregó: “Llamo a los profesores, a los estudiantes, a los centros de padres y apoderados, a las iglesias, a los empresarios, a todos sin distinción, a cerrar filas en torno a la reforma educacional que el país se merece y que los niños y jóvenes necesitan”.

Más allá de los discursos, hay algunas acciones en marcha; por ejemplo, se ha realizado una consulta nacional en todos los liceos sobre la propuesta de cambio curricular en la educación media. Sus resultados serán procesados por el Ministerio de Educación e incorporados a la propuesta de reforma que será presentada al Consejo Superior de Educación a fines de 1997.

Sin embargo, se ha considerado que en Chile la participación comunitaria, en particular, de la familia, no es todo lo activa que una reforma de esta envergadura necesitaría (Secretaría General de Gobierno, 1996). Al respecto, en 1996 un alto funcionario de la educación¹² señaló que

“En nuestra sociedad la participación de la familia en la escuela es muy pobre. Y lo es por dos razones: por desinterés de la familia, y porque la escuela no la acoge. Frente a eso, se han hecho una serie de cosas que son todavía germinales. Una fue facilitar la formación de centros de padres a través de la ley de organizaciones comunitarias (...) y estamos trabajando un proyecto de difusión y activación de los centros de padres (...) Mientras no sean potentes los centros de padres, esto es la nada misma. Lo central acá es que la participación de la comunidad en las escuelas no puede ser voluntariosa: la generación de organización comunitaria es algo que no le compete a la escuela”.

En resumen, en la Argentina la dinámica de los consensos ha marchado desde lo social hacia lo institucional; en Chile, está más cerca de una situación de acuerdos entre instituciones o elites de poder que progresivamente tienden a incorporar a la comunidad¹³ (aunque la dirección en que fluyen los acuerdos puede no determinar de manera concluyente el éxito o fracaso de la reforma).

¹² Juan Eduardo García Huidobro, Jefe de la División de Educación General del Ministerio de Educación.

¹³ Aunque no está estrictamente relacionado con la generación de consensos, hay que destacar que —a diferencia del caso argentino— la posibilidad de elección de establecimientos le otorga a las familias chilenas un derecho de decisión muy importante.

5. CUARTA COMPARACIÓN: REFORMA GENERADA Y REFORMA HEREDADA

A finales de la década de los años setenta, la dictadura militar argentina había transferido una importante cantidad de escuelas hacia los niveles provinciales. Sin embargo, como ya he señalado, la génesis de la actual reforma en Argentina se produjo a partir de 1984, en un contexto de recuperación del sistema democrático y ampliación de la participación política. Esa reforma recurrió a los canales formales y sociales de concertación, tanto por razones de legalidad como por conveniencia política.

En contraste, los orígenes de la reforma chilena se desarrollaron bajo un gobierno militar autoritario, en el cual la racionalidad tecnocrática de los “*Chicago boys*” reemplazó a la discusión política y social sobre la conveniencia de propiciar una reforma educativa en los términos en que finalmente fue ejecutada.

¿Una reforma de esas características podría haber sido viable en un contexto democrático? Existen fuertes razones para pensar que habría sido muy discutida, y hasta modificada, si hubiera imperado una distinta correlación de fuerzas sociales y de sus contrapartes políticas. De partida, ya hemos visto que la desarticulación del movimiento sindical docente y la anulación del debate político facilitaron la reforma en los términos concebidos durante el régimen militar.

6. QUINTA COMPARACIÓN: LA CONTINUIDAD EN DEMOCRACIA

En este estudio he constatado que la reforma educativa que se inició durante el gobierno del Presidente Alfonsín, en Argentina, constituyó en buena medida el insumo de objetivos para la propuesta encarada por su sucesor, el Presidente Carlos Menem. Es decir, las recomendaciones del CPN (con relación a la descentralización de la educación, la ampliación de la obligatoriedad a diez años, el fortalecimiento de la capacitación docente y la reforma curricular) fueron asumidas y potenciadas por la nueva gestión gubernamental.

Para el caso de Chile, en la transición democrática —con un poder militar fuerte e instalado en la institucionalidad política— los gobiernos y los partidos políticos de la Concertación asimilaron la herencia de las reformas educativas, pero le introdujeron un fuerte sesgo hacia la equidad y la calidad en la provisión del servicio educativo.

La política educacional del gobierno de Aylwin se centró principalmente en la generación de equidad, en atender preferentemente a la educación básica y en revertir, gradualmente, el deterioro del financiamiento. La política del actual gobierno del Presidente Frei ha puesto el acento en la calidad de la enseñanza impartida, en la reforma de la educación media, en la

extensión de la jornada escolar y en el incremento significativo de los recursos destinados al sector (Secretaría General de Gobierno, 1996).

La continuidad de la reforma, durante los regímenes democráticos en Argentina y Chile, es un aspecto importante que debe ser tomado en cuenta y que tiene, al menos, dos implicancias que merecen ser destacadas:

- Se ha establecido un tipo de consenso fundamental: en ambos países la política educativa es una política de Estado que persiste en sus grandes lineamientos más allá de los límites de una gestión gubernamental específica. Además de representar un signo de madurez en el manejo de la cosa pública, la situación implica también un ahorro de recursos financieros, políticos y de tiempo para la sociedad en su conjunto. En definitiva, las ventajas de las políticas de Estado no sólo se miden en los resultados concretos de la aplicación de los programas públicos, también se validan con la reducción de su costo de oportunidad para la comunidad.
- La continuidad debe consolidarse, siempre que los resultados legitimen los cursos de acción adoptados, porque es menos probable una ruptura de las líneas de política pública ya emprendida por parte de los futuros gobiernos, incluso de distinto signo político, ya que los costos de romper la coherencia en materia educativa son altos.

7. SEXTA COMPARACIÓN: LA ESCUELA Y SU COMUNIDAD COMO CENTRO DE LOS NUEVOS ESFUERZOS

En ambos países actualmente existe una preocupación por generar participación y consenso en la escuela y en su entorno inmediato, tanto en los temas referidos al proyecto educativo como en los relacionados con los contenidos y las actividades programáticas más específicas. En tal sentido, ya he reseñado el importante papel que, en Argentina, empezó a cumplir el Proyecto Educativo Institucional (PEI), que convoca a maestros, directivos, padres y otros miembros de la comunidad.

En Chile, la descentralización había llegado al ámbito municipal, pero no se había trasladado a la escuela. Dicha situación comenzó a revertirse a partir de 1995 con la implementación del Plan Anual de Desarrollo Educativo Municipal (PADEM), que impuso la necesidad de que cada escuela cuente con su proyecto pedagógico. De esta forma se creó un renovado instrumento de gestión que incentiva la planificación en el ámbito escolar y la combina con un mayor grado de participación social.

Frente a la necesidad de elaborar los PADEM, las escuelas están desarrollando incipientes experiencias de estímulo a la participación con relación a: la movilización de los apoderados para generar recursos; la articulación y cooperación con empresas privadas para la recepción de donaciones con fines educacionales; la articulación para crear de asociaciones de padres y apoderados, a fin de obtener recursos financieros invertidos en pequeñas reformas; y el mantenimiento de predios escolares y compra de materiales de oficina (The University of Birmingham, 1995).

Si en ambos países el papel del “centro” está reservado a la compensación, la coordinación y la gestión estratégica, también en los dos casos los establecimientos educacionales —como instancia micro de la política educativa— son el eje de los nuevos esfuerzos para mejorar el servicio. Para ello, la cultura de la participación y el consenso son algo más que buenos instrumentos.

VII. CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS

En este estudio he presentado un esquema teórico que me permitió analizar la generación de consensos en las distintas fases de la política de reforma educativa en Argentina, entre 1984 y 1996. Con ese instrumental he constatado las tres hipótesis que guiaron mi análisis. Junto a ello, la comparación de las experiencias argentinas chilenas me permitió identificar diferencias y similitudes. Respecto del consenso de los principales actores hacia los grandes lineamientos de la reforma, he detectado un mínimo matiz en el caso de la Iglesia; en cambio, he descubierto diferencias importantes relacionadas con la función del empresariado y la canalización de la relación entre el gobierno y el gremio docente. En ambos casos, Chile parece haber sido más exitoso en lo relacionado con los compromisos de apoyo, o no rechazo activo, a la reforma. Si ello es cierto, la experiencia chilena debe ser tomada como un llamado de atención para la dirigencia política argentina, a fin de redoblar los esfuerzos para lograr acuerdos que viabilicen las transformaciones educativas. Ello, en un momento en el que parecen haberse desvanecido los influjos de participación que habían comenzado con el CPN (los empresarios y los docentes estuvieron ausentes en dicho Congreso).

Cuando contrasto federalismo y centralismo, enfatizo el componente social en el inicio de la concertación argentina frente al componente más institucional de Chile. Luego caracterizo como “generada” a la reforma rioplatense y “heredada” a la chilena. La continuidad de las políticas en los períodos democráticos, más allá de los cambios de gestión y la importancia creciente que ha ido adquiriendo los procesos de concertación en la escuela y sus comunidades inmediatas, son las principales similitudes encontradas.

En este trabajo he pretendido plantear una manera poco convencional de analizar las políticas de reforma. Sobre la base de un modelo de proceso de políticas públicas, he estudiado las iniciativas de concertación que hicieron viable la gestión política en cada uno de los estadios del programa de reforma, entendido éste como un continuo que atraviesa tres gestiones de gobierno entre 1984 y 1996. Mediante este enfoque de integración entre gestión y acuerdos en el proceso de la política ha conseguido algunos hallazgos, entre los cuales destaco:

- El CNP instaló una modalidad de trabajo concertacionista que logró imponer la cuestión de la reforma educativa en la agenda sistémica, convirtiendo el asunto en “problema público”.
- Las etapas de formulación y adopción del programa reformista estuvieron atravesadas por una concertación marcadamente institucional.
- La implementación ha supuesto una lógica de concertación sustancialmente distinta a la del resto de las etapas, donde han adquirido un mayor protagonismo las burocracias y se ha logrado reactivar las “redes de políticas” que se habían generado en el CNP.

Pienso que es importante pensar qué ocurrirá con la reforma educativa argentina en el futuro próximo. En 1999 los argentinos elegirán un nuevo Presidente de la nación por un período de 4 años. Por los desafíos desde el punto de vista de calidad que impone la competitividad frente al mercado global, por los cambios tecnológicos y la redefinición de las calificaciones laborales desde el punto de vista de capital humano, es altamente probable que la cuestión educativa ocupe un lugar más central que el actual en la agenda gubernamental. Si eso es así, entonces el próximo gobierno, independientemente de su signo político, no podrá ignorar tres asuntos esenciales en materia de política educativa:

- “La reforma no tiene vuelta atrás”. Como ya he analizado en este trabajo, cualquier intento por desandar el camino de las reformas educativas gestadas desde la recuperación democrática acarrearía más costos que beneficios para la sociedad en su conjunto. En particular, por la complejidad de los cambios que se están introduciendo en la estructura del sistema educativo y en los contenidos. Una vuelta atrás afectaría negativamente, en el corto plazo, a varios millones de alumnos y a sus familias, lo que obstaculizaría considerablemente una decisión de esa naturaleza y resentiría el apoyo político electoral del nuevo núcleo dirigente.
- “El riesgo de la iniquidad”. En su conjunto, la descentralización del sistema ha ganado en flexibilidad; por ello, puede responder adecuadamente a las múltiples realidades, culturas y demandas regionales y locales. Incluso podría adecuarse mejor al perfil deseado de la oferta laboral, según el tipo de calificaciones demandadas en las distintas zonas del país, en una economía que enfrenta altísimos índices de desocupación debido —principalmente— a un problema de *matching*. Sin embargo, entre las principales debilidades de la descentralización, el riesgo de la iniquidad es una de las más serias. El peligro es que se forme, a semejanza de los mapas de la pobreza, un “nuevo mapa de las desigualdades educativas”, ya que no todas las provincias cuentan con idénticos recursos para una satisfactoria administración del servicio. Por lo tanto, el rol compensador e integrador de la instancia central debe estar apoyado decididamente.
- “No olvidarse de los maestros”. Ya he advertido, en este estudio, que los maestros fueron los actores ausentes por excelencia en el CPN. A ello debemos sumar el debilitamiento del poder de negociación de los trabajadores de la educación, producto de la atomización que impuso el proceso descentralizador. Además:

“El descenso del salario docente en términos reales, aunque con ocasionales períodos de excepción, ha sido continuo durante los últimos 25 años (...) La pérdida del poder adquisitivo

del salario docente ha sido una de las causas más importantes de la merma experimentada en los últimos años en la matrícula de los institutos de formación docente, así como en las filas de los docentes en ejercicio”¹⁴.

Para la educación en general, y en particular para la mejor marcha de la reforma — considerando que ellos son los principales actores en la actual fase de cambios que ya se están implementando en escuelas— no sería conveniente que el próximo gobierno ignorara el problema de los maestros. Ellos deberían ser convocados, junto a otros actores sociales y económicos vinculados a la educación, para iniciar un nuevo Pacto Educativo de cara al siglo 21, donde se discuta y acuerde el mejoramiento de la calidad y la equidad (temas que hoy no son el centro del debate ni de la agenda política nacional).

Por último, quiero plantear señalar algunas lecciones que pueden ser extraídas de estas experiencias, a fin de encarar otras reformas en América Latina. Las estrategias de concertación en torno a reformas importantes en el área de las políticas sociales aparecen como el camino más deseable en las sociedades donde el sistema democrático tiende a su consolidación definitiva (y en las que no ha existido —como en Europa— un Estado de Bienestar). En esos casos, la exclusión del acceso a servicios básicos hacia un porcentaje de la población o, en su defecto, las desigualdades que afectan a los que están efectivamente cubiertos, suelen ser problemas de “arrastre” histórico que reclaman elegir las vías menos costosas y políticamente más viables para la reforma. Ello es de especial consideración si advertimos el cambio en la composición de las agendas reformistas de muchos países de América Latina, que (en comparación con los años ochenta) en general ya han privatizado y racionalizado la administración pública, abierto sus economías, alcanzado la estabilidad monetaria y mejorado sustancialmente el desempeño macroeconómico¹⁵.

Actualmente el conjunto de cuestiones sobresalientes apunta a resolver lo que se ha llamado “reformas de segunda generación” (aludiendo principalmente a las reformas laborales, de la salud, de la educación y de la justicia).

¹⁴ Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (1996: 109).

¹⁵ Aunque no debe perderse de vista que el marcado deterioro del nivel de vida de los sectores medios, junto con la consiguiente —y muy marcada— dualidad social, es una cara del problema que se ha manifestado con fuerza en el último decenio.

En 1993, en su reunión anual celebrada en Hamburgo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) anunció que —en comparación con el 27 por ciento asignado en 1992— ese año adjudicaría la mitad de sus créditos a programas sociales. En fin, si de segunda generación son los temas, de una nueva y más justa generación deberían ser también las soluciones. De allí la insistencia en la adopción de estrategias concertacionistas para encarar reformas que se conviertan en políticas de Estado, y no de partidos o liderazgos de turno.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUERRONDO, INÉS. “Los aportes de los partidos políticos al Congreso Pedagógico” (pp 101-140), en Krotsch, Pedro y C. De Lella (comp.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*, Editorial Sudamericana. Buenos Aires: 1989.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel A. Porrúa, Grupo Editorial. México: 1996.
- ALBERGUCCI, ROBERTO. *La aplicación de la Ley Federal*, Editorial Alianza. Buenos Aires: 1996.
- BANCO MUNDIAL. *El Estado en un Mundo en Transformación*, Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington, DC: 1997.
- BRASLAVSKY, CECILIA Y G. COSSE. *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*, trabajo preparado para PREAL/Santiago- Diálogo interamericano. Buenos Aires: 1996.
- BRASLAVSKY, CECILIA. *La gestión curricular en las transformaciones y reformas educativas latinoamericanas*, ponencia presentada en el II Seminario Internacional: Educación Escolar en el marco de las nuevas políticas educacionales, PUC-San Pablo. Buenos Aires: 1996.
- CEPAL. *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*. Naciones Unidas. 1992.
- CLARÍN. “La Iglesia, a favor de la Reforma. Apoyo del Episcopado a la Ley Federal de Educación”. Buenos Aires: 02-04-1997.
- CONSEJO FEDERAL DE CULTURA Y EDUCACIÓN. *Ley Federal de Educación. Resoluciones 1993/1996*. Buenos Aires: 1996.
- COX, CRISTIÁN. “La reforma de la educación chilena: contexto, contenidos, implementación” (pp 5-32), en Cieplan, *Colección Estudios* 45. Junio 1997.
- GONZÁLEZ, PABLO. “Algunas reflexiones en torno al vínculo entre mercado laboral y educación” (pp 131-149), en Cieplan, *Colección Estudios* 37. Junio 1993.
- IGLESIA DE SANTIAGO. *IX Sínodo, Conclusiones*. 1997: 159.
- JORDANA, JACINT. “El análisis de los *policy networks*. ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 3. Madrid: mayo/agosto 1995.

- KROTSCH, PEDRO Y C. DE LELLA. *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*, Editorial Sudamericana. Buenos Aires: 1989.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. ARGENTINA. *Fortalecimiento de la función del personal docente en un mundo cambiante*, 45º Reunión de la CONFERENCIA INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN, GINEBRA (30 de septiembre-5 de octubre). Buenos Aires: 1996.
- MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. *Educación Argentina: Una Transformación en Marcha*. Buenos Aires: 1995.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, SECRETARÍA DE COMUNICACIÓN Y CULTURA. “Reforma educativa: Apuesta a la innovación y la creatividad”, en *Revista Zona Pública* 12. Santiago, 1996.
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. División de Coordinación Interministerial. *Compromisos programáticos de S.E. el Presidente de la República, en mensaje presidencial del 21 de mayo de 1997*. Santiago: 20 junio 1997.
- NOSIGLIA, MARÍA CATALINA Y B. SANTIAGO. “El Congreso Pedagógico: su organización y desarrollo” (pp 52-70), en Krotsch, Pedro y C. De Lella (comp.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*, Editorial Sudamericana. Buenos Aires: 1989.
- PAVIGLIANITI, NORMA. “ El Congreso Pedagógico. Testimonio y Reflexiones” (pp 180-192), en Krotsch, Pedro y C. De Lella (comp.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*, Editorial Sudamericana. Buenos Aires: 1989.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Discurso de S.E. el Presidente de la República, Don Eduardo Frei Ruíz-Tagle, en la presentación del plan de trabajo 1997*. Temuco: 23 de enero 1997.
- PUIGGRÓS, ADRIANA. “Apuntes para una evaluación del Congreso Pedagógico” (pp 90-98), en Krotsch, Pedro y C. De Lella (comp.), *Congreso Pedagógico Nacional. Evaluación y Perspectivas*, Editorial Sudamericana. Buenos Aires: 1989.
- SCHIEFELBEIN, ERNESTO Y MCGINN, N. Nueve casos para preparar planificadores de la educación (pp 69 a 104), Unesco-Repad. Santiago: 1997.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN EDUCATIVA. MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN. *Cuatro años de gestión 1993-1996. La transformación educativa en marcha*. Buenos Aires: 1996.

STEPHENSON, G. *Gobierno y Política Pública*, IPPAL. Buenos Aires: 1988.

SUBIRATS, JOAN. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid: 1989.

TEDESCO, JUAN CARLOS. *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna*, Alauda Anaya. Madrid: 1995.

THE UNIVERSITY OF BIRMINGHAM.SCHOOL OF PUBLIC POLICY. *La descentralización de los servicios de educación: nuevos retos para el gobierno central* Santiago de Chile: septiembre 1995.

VAN METER, DONALD Y VAN HORN, H. “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Aguilar Villanueva, Luis E, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel A. Porrúa-Grupo Editorial. México: 1996.

Entrevistas

SONIA HIRSCHBERG DE CIGLIUTTI, investigadora de la Dirección General de Investigación y Desarrollo. Buenos Aires: 21-04-1996.

SUSANA XIFRA, asesora de la Subsecretaría de Programación Educativa. Buenos Aires: 21-04-1996.

PEDRO FLORES, secretario ejecutivo de Educación del Episcopado de Santiago. Santiago: 01-12-1997.

IVÁN NÚÑEZ, asesor del Ministro de Educación de Chile. Santiago: 02-12-1997.

GABRIEL ARANGUIZ, profesional del Equipo de Coordinación Nacional de los PME, del Ministerio de Educación de Chile. Santiago: 28-11-1997.