

En la globalización, dos generaciones de reformas educativas en AL: modelos, significados y sujetos

Margarita Noriega*

Creo que la capacidad imaginativa y creadora de la sociedad le permitirá resolver problemas que hoy pueden parecernos irresolubles, y otros cuya formulación ni siquiera podemos sospechar.

Castoriadis

En América Latina ya se habla de dos generaciones de reformas educativas, desde que en los inicios de la década de los ochenta se emprendieran los cambios estructurales en la mayoría de los países de la región, con importantes giros en las formas de administrar, gestionar y financiar la educación. Para entonces, Chile ya se había adelantado, iniciando el experimento neoliberal durante la dictadura de Pinochet. Desde ese tiempo y hasta ahora, las sociedades ya no son las mismas, las transformaciones fueron vertiginosas, sin que hubiéramos tenido tiempo suficiente para la reflexión sobre el sentido y la dirección de esos cambios, que no se han dado sólo en el mundo de la economía y la producción, sino en el mundo de nuestras representaciones, en la forma de mirar y significar nuestra realidad, es decir en el plano también de lo simbólico y cultural. De modo que, por momentos, nos hemos sentido inmersos en remolinos que no nos permiten salir de ellos

* Investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional.

para respirar, con la sensación del espectador atónito que no sabe “si no entiende lo que está pasando o ya pasó lo que estaba entendiendo”, como dijera Monsiváis. Esto no significa que en este lapso no haya habido esfuerzos intelectuales importantes al respecto, sino que dada la magnitud y la velocidad de las mutaciones, la tarea de descifrarlas se antoja inabarcable. Sin embargo, a la fecha se han asentado los cambios estructurales y es posible descifrar algunos de sus sentidos. En consecuencia, podemos analizarlos ya con cierta distancia y reflexionar, por un lado, acerca de ellos y, por el otro, acerca de las formas mismas de pensarlos y de estudiarlos. Desde esas dos perspectivas pretendo aventurar algunas ideas y reflexiones propias, alimentadas por las de otros, con la modesta ilusión de conectarse desde el debate con las de algunos más.

I. DESMANTELAMIENTO DEL ESTADO BENEFACTOR Y LA PRIMERA GENERACIÓN DE REFORMAS EDUCATIVAS

En un primer momento, los sistemas educativos de la región que habían crecido y se habían consolidado bajo la protección del Estado benefactor, fueron cuestionados y desvalorizados los esfuerzos públicos hasta entonces emprendidos, porque fueron vistos desde otro modelo, desde la perspectiva neoliberal. Los procesos que desató la globalización presionaron por reformas que permitieran a los sistemas educativos adecuarse a los cambios y a las tendencias predominantes en los ámbitos económico y productivo. Las reestructuraciones se justificaban desde el quiebre del Estado benefactor, construido desde el pensamiento de Keynes, cuya propuesta buscaba garantizar un máximo de eficiencia económica, de justicia social y de libertad individual (Bobbio *et al.*, 1983: 894). La crisis de la economía mundial en la década de los setenta, junto a la posterior caída de los países del este y el ascenso al poder de grupos de derecha en el mundo desarrollado generaron serios cuestionamientos sobre los resultados alcanzados, con relación a esas finalidades y a ese modelo keynesiano.

Las viejas ideas de liberar a la economía y dejar que el mercado fuera el regulador de las actividades productivas, cobraron fuerza. Se argumentaba la baja eficiencia de la administración pública, que se miraba como fuente del dispendio, de marasmo

y, en países como los nuestros, como espacios propicios para la corrupción. En relación con los sistemas educativos, se ponía en duda que la ampliación de esos servicios y la masificación hubieran hecho a los individuos más libres en relación con su sociedad. Se argumentaba que los sistemas se habían desarrollado atendiendo la cobertura, pero existía una aguda disfuncionalidad pues crecían con base en una oferta educativa homogénea para grupos de población con necesidades y rasgos diversos, y no había una adecuada vinculación entre educación y aparato productivo; que la insuficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación, así como las crisis en las finanzas públicas, hacían difícil, si no imposible, la atención de las demandas bajo los mismos esquemas de crecimiento, gestión y financiamiento.

Ésos eran los trazos fundamentales con los que se dibujaba el paisaje educativo, que se sustentaban en diagnósticos y problemas ampliamente reconocidos y sistematizados por la investigación educativa, lo que explica en parte la pronta aceptación de las propuestas. Éstas se deslizaban con orientaciones neoliberales, pero sin mencionarlas por su nombre —como lo señala Longo en su estudio sobre Chile (Longo, 2001)—, cimentando un nuevo imaginario social.¹ Desde una lógica racional y moderna, casi sin discusión, se fue asimilando un discurso educativo que legitimaba una cierta manera de buscar la calidad, la eficiencia, la competitividad, el individualismo, en los servicios educativos. Se privilegió la perspectiva y los conteos e indicadores, con bases en cálculos económicos y eficientistas —en un campo donde no siempre los avances pueden numerarse—, sin considerar que muchos de los objetivos y finalidades, que hasta entonces se atribuían a la educación, remitían al ámbito subjetivo y de relaciones humanas y sociales, de crecimiento interior, de construcción de lazos, de creación, encuentro y recreación de culturas, así como de construcción de redes diversas. En palabras, por un lado, de construcción de civilidad, en el sentido más amplio y, por otro, de desarrollo individual.

¹ Alude a un conjunto de significaciones (magma de significaciones), no reducibles a lo real ni a lo racional, sino que se instrumentan con carácter societal y hace referencia a puntos de vista arbitrarios, a partir de los cuales se establecen las equivalencias y relaciones, según Barbier, y basado en la aportación fundamental de Castoriadis.



Desde la década de los ochenta, las reformas se fundamentaron en la creencia, que se volvió predominante, de que el mejor ejemplo a seguir en términos de gestión y administración se hallaba en la empresa, idealizada como organización de gestión eficiente y fuera de duda la honestidad de su funcionamiento. Entonces cobró auge la corriente que se volvió predominante entre 1980-1995, llamada la Nueva Gestión Pública (NGP) (Van Gestel y Teelken, 2004: 427-467), cuyos conceptos fundamentales venían de la administración y gestión empresarial, en un intento de aplicarlos, de manera aventurada, en la gestión y la administración de los servicios públicos, bajo la presunción de que con ello se mejoraría su eficiencia.

Aunque, cómo señalan Van Gestel y Teelken (2004), no se sabe si el término Nueva Gestión Pública fue acuñado para describir cambios en retrospectiva o fue fuente de inspiración para las reformas, existe consenso en que el término alude a un nuevo paradigma para la administración pública tendiente a fomentar una cultura orientada al desempeño de un sector público menos centralizado, según definición de la OCDE (citada en Van Gestel y Teelken, 2004).

La NGP se apega al enfoque de la selección racional, que explica los fenómenos sociales y políticos a partir de algunos supuestos que aluden a la maximización de la utilidad y la eficiencia, la consistencia en la estructura de preferencias y la centralidad del individuo (Reimers, 2001: 3-40), suponiendo que siempre decide de manera racional. Desde ahí se explica el énfasis puesto en reestructurar el servicio público y controlarlo a través de diversas estrategias reflejadas en las cuentas nacionales, en los indicadores macro, sobre la base de cambios en los ordenamientos legales y de la normatividad existente.

Desde esa perspectiva, es comprensible que la primera generación de reformas educativas se hubiera caracterizado por el énfasis en la reestructuración formal de los sistemas a través de la renovación de los marcos legales, los cambios organizacionales y la reingeniería básica de los mismos (Tenti, 2004: 85-102). Todo ello anclado en un contexto regional de crisis económica y de agobio presupuestal y económico, por el problema de la deuda, que en esos años llegaba a su límite con la declaración de moratoria de algunos



países, entre ellos México. Era el tiempo en que en el discurso se resaltaba la necesidad de cambios estructurales para que los países latinoamericanos, y del entonces llamado Tercer Mundo, vivieran de acuerdo con sus recursos. Ese discurso dejaba de lado las múltiples causas del endeudamiento, haciendo recaer la responsabilidad sólo en los deudores y exonerando de su responsabilidad a los prestatarios;² tampoco consideraba la larga historia de intercambios y relaciones desiguales y ventajosas que los países desarrollados establecieron con los países en desarrollo, ni las condiciones de los préstamos, cuyos intereses crecientes y desmedidos fueron acumulando fuertes presiones. De modo que la deuda se convirtió en una gran fuga de recursos para nuestros estados.


En ese marco y bajo esos supuestos se inició el desmantelamiento del Estado benefactor en nuestro subcontinente, con las políticas hacia la privatización, la desincorporación de las empresas estatales y la descentralización. En educación, los gastos se redujeron sustancialmente y se reforzaron las estrategias para mejorar la eficiencia, al tiempo que se inducía, desde diversas formas, la privatización de los servicios y se buscaba sacudir el compromiso estatal. Pasamos de políticas que pretendían la universalización de la educación a políticas de focalización, centradas en los niveles, sectores, familias y escuelas con menos recursos y con políticas públicas que priorizaban la educación básica y desaceleraban la atención estatal de los niveles superiores, con el argumento de que a esos niveles llegaban los sectores de población más beneficiados socioeconómicamente, soslayando lo que el nuevo modelo reconocía, por un lado, la necesidad de potenciar el “capital humano” —según sus propios términos— y, por otro, la urgencia de impulsar la producción y la difusión del conocimiento científico y tecnológico, como factor clave del desarrollo.

Esas orientaciones generales fueron puestas a prueba en proyectos concretos como Escuelas de Calidad, Programas Compensatorios, proyectos condicionados a evaluaciones, etc., con variaciones según los países, pero coincidentes en la dirección de las estrategias. Son proyectos que implican necesariamente pro-



² Para un análisis de la multicausalidad del problema de la deuda, véase Reimers, 1991.

cesos de selección (seleccionar para focalizar), que se traducen en una definición racional de mecanismos de inclusión/exclusión, los cuales parten de una visión y una lógica aceptadas *a priori* como eficaces para resolver los problemas del desarrollo económico-social, es decir, se parte de un constructo ideal (Noriega, 2000). Desde ahí se define un conjunto de grandes orientaciones económicas y sociales, convergentes, relacionadas entre sí y que constituyen un nuevo modelo de desarrollo (*ibid.*), presentado como la única posible vía para alcanzar el progreso e insertarse eficazmente en la globalización. Esto confirma, en cierto modo, lo asegurado por Popkewitz, cuando se refiere a que la reforma como administración del cambio implica dos discursos sobre-puestos, uno es el científico sobre la planeación racional de la vida social e individual, y el otro es la creencia milenaria, religiosa de que las políticas sociales y la investigación pueden hacer un mundo mejor (1999: 173-193).



Las reformas estructurales de esos años, que trastocaron también los sistemas educativos, dieron paso a lo que Le Goff (2003) califica como la “barbarie suave”, para referirse, en el contexto francés, a una revolución cultural permanente que implica una conmoción incesante de nuestra manera de vivir, de actuar y de pensar, marcados por la violencia y la crueldad, pero ocultos por la manipulación. Él dice que los individuos se ven sometidos constantemente a evaluaciones para probar su eficiencia y competitividad, y son puestos a prueba sobre su autonomía y su responsabilidad. Se les exige que sean seres motivados, reactivos y participativos, para tener cabida en una sociedad que, en cierto modo, cierra alternativas y se polariza, y en ello la escuela juega un papel importante (*ibid.*).

En América Latina y en esa primera generación de reformas avanzaron los cambios administrativos y de gestión ingenieriles, aunque no siempre se apegaron a los supuestos y las creencias que estaban en su origen, pues partiendo de modelos abstractos, racionales, dejaron de lado los procesos históricos y las culturas locales que influyen en el desarrollo de las reformas, las que, al final, son el resultado de conflictos y negociaciones entre los diversos sujetos sociales y políticos que intervienen. Conflictos que surgen de la confrontación de las significaciones y las creencias

que esos grupos tienen sobre la educación y que son diversas en correspondencia con la pluralidad cultural de cada sociedad. Ellas están más allá de la suma de creencias individuales, pues se han construido históricamente y socialmente, de ahí su fortaleza y la dificultad para desplazarlas. Digamos que en la dinámica educativa estarán como fuerzas las ideas que subyacen al modelo racional que se impone, incluso se habla de *ideas-fuerza*. Pero también actúan las ideas, emociones e intereses de los diversos sujetos protagónicos, ubicados en diversos ámbitos de la estructura burocrático-administrativa y del quehacer educativo. Asimismo, los sujetos son portadores de culturas, significaciones, tradiciones, rituales y creencias de los diversos grupos sociales locales, regionales y nacionales y de las instituciones mismas. Desde ahí se comprende por qué pocas veces esas fuerzas actúan de manera armoniosa y con más frecuencia de manera contradictoria, y por qué las reformas, por lo general, generan conflictos, tensiones y resultados diferentes a los esperados.

Volviendo a las reformas de los ochenta, pese a las diversas formas de resistencia de numerosos grupos y sujetos, los cambios estructurales en la economía y en la acción estatal, a los que siguieron los educativos, se asentaron y causaron importantes secuelas en el tejido social con múltiples consecuencias: aumento de la violencia y de la destrucción de lazos sociales basados en la confianza, para pasar a la *versión privatizada de la modernidad* que hoy vivimos, como la llama Bauman. En ella, el peso de la construcción de pautas y la responsabilidad del fracaso caen en los hombros de los individuos (Bauman, 2004). En esa versión se intenta, según el discurso dominante, sacudir de *la tutela estatal* a los hombres y los grupos sociales, porque se considera pernicioso para su desarrollo y para el de los pueblos, pero contradictoriamente es el Estado el principal promotor de esos cambios. Con estas ideas, supuestos y creencias se impulsaron esas reformas.



II. LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS EDUCATIVAS: EL CURRÍCULO, LA ESCUELA Y SUS PROTAGONISTAS

Después de la llamada “década perdida del desarrollo”, los resultados de las reformas comenzaban a insinuar lo precario y es-

quemático de las ideas que empujaron las reestructuraciones en la mayoría de los países. Echadas las nuevas bases estructurales de organización de la sociedad, se comenzó a poner la mirada en otros componentes no visibles de funcionamiento cotidiano de una sociedad —que tienen que ver con la situación de su tejido social básico (Kliskberg, 2000)—, para reconocer que ellos inciden silenciosamente en las posibilidades de crecimiento y desarrollo de los países (*ibid.*).

Esos aspectos considerados conceptualmente como *capital social* y cultura han sido incorporados a la elaboración de proyectos aun en instituciones de cooperación internacional (*ibid.*). Además, las discusiones que ha generado la crisis de la modernidad y la necesidad de reconocer los límites de *la racionalidad*, han puesto el acento en el sujeto y en la complejidad de la vida social.

Lo anterior propició el surgimiento de una visión de gestión pública conocida como post-NGP y que se relaciona con la estrategia de la democracia social en países europeos. Con ella se buscan adaptaciones sociales a los mecanismos de mercado y a los conceptos empresariales, según Van Gestel y Teelken (2004). Estas autoras consideran que la post-NGP puede ser entendida como una reacción a las críticas de la NGP, pero también puede ser vista como un regreso hacia la visión burocracia profesional-administración pública, o bien como una tendencia con características completamente nuevas (*ibid.*). En esa nueva visión aparece un renacimiento de valores y formas tradicionales de la gestión pública, no como un regreso evidente del pasado sino como un avance hacia nuevas formas de organización, que reviven valores tradicionales como equidad social, democracia y humanización como valores posmodernos (*ibid.*). En su afán por caracterizar cada una de estas dos visiones y reconociendo la dificultad para ello, Van Gestel y Teelken aseguran que en la corriente post-NGP se combina el acento que pone la NGP en la eficiencia, en la efectividad y en la calidad en el servicio, con una nueva forma discursiva sobre la reforma administrativa, en la que los conceptos centrales son: tercera vía, rendición de cuentas, gobierno conjunto y redes (*ibid.*).

Es posible que en la segunda generación de reformas educativas en la Región haya influencia de estas nuevas corrientes de gestión, pero me parece que los valores educativos han estado




más allá de las orientaciones económicas pues, al menos en el discurso, tanto en la primera como en la segunda generación de reformas se habla de equidad y democracia. Sólo que esas nociones tienen sentidos y significados diferentes, según la filosofía que los impulse. Los proyectos compensatorios, basados en la focalización como estrategia, han sido siempre justificados en términos de educación democrática y para que el beneficio de la educación sea más equitativo. El problema es que siempre queda pendiente el debate sobre las visiones y la filosofía que se halla en el sustento de las propuestas, pues éstas parten de nociones de sociedad, de formas de convivencia y de relaciones sociales y culturales, se expliciten o no. Hace muy poco que se comenzó a cuestionar esos puntos de partida, pues las políticas y las líneas de acción y estrategias se presentaron en su momento con una mirada pragmática, de urgencia por resolver problemas inmediatos y de manera aislada. Vaillant hace una sistematización de las reformas impulsadas en América Latina en las décadas de los ochenta y los noventa, de quien reproducimos el siguiente cuadro.



CUADRO 1. Reformas educativas en América Latina en los ochenta y los noventa

<i>Áreas</i>	<i>Estrategias</i>
Calidad y equidad	Focalización en escuelas situadas en contexto de pobreza de nivel básico Extensión de jornada escolar Discriminación positiva hacia grupos vulnerables
Problemas curriculares	Renovación de contenidos Trabajo en proyectos Distribución de textos
Perfeccionamiento docente	Incentivos para la mejora de la calidad Programas de desarrollo profesional
Gestión	Descentralización administrativa y pedagógica Autonomía escolar y participación local Participación de padres y comunidad
Evaluación de los aprendizajes	Mejora de los sistemas de evaluación Realización de pruebas nacionales Participación en mediciones internacionales

Fuente: Tomado de Vaillant, 2005.



Se puede observar en este cuadro que áreas y estrategias de las reformas parecieran carecer de sentido articulador, pero éste, invisible, se hace presente cuando se amplía la mirada y se lee a la luz de las reformas sociales y estructurales antes mencionadas. Tomemos, por ejemplo, el perfeccionamiento docente. Muchos de los programas de desarrollo profesional de los maestros se han ligado a procesos diversos de inclusión/exclusión, especialmente a través de evaluaciones individuales o de acceso a programas que se cruzan con pagos o “estímulos” individuales. De modo que la fuente, el uso y la distribución de los recursos y el financiamiento se vuelven los ejes de la estrategia, que en el nivel global no pueden sustraerse a las tendencias y controles macro-económicos. Este cruce de recursos y procesos está en la base de los efectos perversos que se han generado, perversos en el sentido de que los objetivos se revierten. Para algunos maestros, la motivación ya no es la formación y su mejoramiento sino los puntajes para su carrera, los estímulos económicos o de otra índole, los que dan sentido a las actividades de profesionalización a las que se adhieren; sin desconocer la existencia de grupos de profesores que, por tradición pedagógica, por su relación con el conocimiento, por sus inquietudes personales, se incorporen a procesos de formación a partir de una necesidad sentida de mejorar su práctica docente, de comprender más la naturaleza de su trabajo y de su profesión.

Asimismo, habría que considerar los énfasis y las significaciones que seguramente han variado en los diversos países de la región. Por ejemplo, es sabido que el proyecto escolar en Brasil se insertó en un movimiento social que permitió que los sujetos de la vida escolar, padres, maestros, etc., se involucraran de una mejor manera y le dieran el sentido originalmente propuesto, pero en algunos contextos, el proyecto se volvió un requisito administrativo más, un trámite burocrático, vaciado de significado y de sentido.

En cuanto a la evaluación, es bien sabido que las reformas han permitido el desarrollo de sistemas nacionales y subnacionales de evaluación (Cassasus), con la idea de generar sistemas de contabilidad social para mejorar la gestión. Sin embargo, además de esos efectos perversos de los ya hablamos, según Casasus, se le ha dado poca atención al tipo de evaluación que se ha impuesto y menos atención crítica a los supuestos que les subyacen (*ibid.*).

El énfasis en la democracia es explicable por los cambios en los sistemas políticos que se iniciaron desde los ochenta y pusieron fin a las dictaduras en la Región. Sin embargo, en estos tiempos de globalización existe una mayor contradicción surgida del divorcio entre la política y la economía, según afirma Bauman, quién señala que esta época puede entenderse como la progresiva separación entre el poder y la política. Entre el poder económico que reside en los capitales, especialmente financieros, y la política entendida como la actividad explícita que se ocupa de instaurar instituciones deseables, buscando una sociedad tan libre y justa como sea posible (Bauman, 2001: 93). Y en ese espectro de lo político también se ubican la educación y sus instituciones. No es posible pensar en democracia como sistema si las desigualdades sociales se acrecientan. A lo largo de estas décadas parece ser que la sacudida de los beneficios estatales a las clases medias y bajas ha sido cosechada para beneficiar a los estratos más altos, agudizando la polarización social. Estudios recientes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indican que éste sigue siendo una de los problemas más graves de la región, pues el coeficiente de Gini oscila entre 0.43 y 0.59 —los valores pueden ir de 0 a 1, cuanto más igualitaria una sociedad menor valor alcanza este indicador—, mientras que en los países de alto desarrollo humano este número rara vez se acerca a las cuatro décimas.³

Siguiendo los estudios del PNUD, se calcula que en América Latina, si se mantiene el mismo comportamiento de los índices macroeconómicos registrado en la década de los noventa, sólo siete de 18 países podrían disminuir en 50% la pobreza en 2015; además, cinco verían un alza en este indicador. Y esto significa millones de vidas humanas que no encuentran condiciones adecuadas para su desarrollo. El estudio subraya el hecho de que si se mantienen constantes los niveles de desigualdad, metas más modestas de desarrollo económico demandan un mayor ritmo de

³ Ese indicador fue para Brasil de 59.3; para Paraguay de 57.8; para Colombia de 57.6 y para Chile de 57.1. Sólo para ejemplificar, según cifras de Documentos de trabajo: Informe PNUD, 2004.



crecimiento. Con este panorama podemos pensar que si persisten estos niveles de desigualdad, la función igualitaria de la educación y las estrategias de equidad parecen no estar rindiendo los frutos esperados. Estaríamos ante el reforzamiento de la función reproductora de la educación en detrimento de sus potencialidades como factor de redistribución social.

Pero volvamos a la segunda generación de reformas educativas. En ellas se percibe y se reconoce la intención de penetrar más en el núcleo de la vida educativa, en las escuelas. El cambio se propone desde abajo, desde la gestión y el mejoramiento de las funciones de los centros escolares. Recobran importancia los actores y su misión, para lograr aprendizajes sociales, culturales y técnicos, bajo la conducción de líderes capaces de innovar y sortear las dificultades que se hacen presentes en la vida cotidiana escolar. Dos actores concentran los reflectores: los maestros y los directores. En el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PREALC), aprobado por los ministerios de educación en 2003, encontramos como uno de los cinco focos estratégicos para sus propuestas y acciones, el fortalecimiento del protagonismo de los docentes para atender las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes, participar en los cambios y contribuir a transformar los sistemas educativos (Robalino Campos, 2005: 8); mientras que la *Red de Liderazgo* coordinada por OREALC/UNESCO se propone, como objetivo principal, fortalecer las capacidades de liderazgo técnico e institucional de los directores de los centros escolares y sus equipos.

Entre las concepciones que me parece que empiezan a perfilarse como importantes, aunque de manera aún difusa y no muy clara, es la que se refiere al individuo y al sujeto desde una perspectiva integral compleja. Se comienza a reconocer a los sujetos no sólo como individuos aislados, como sugiere la concepción neoliberal, sino contruidos con y desde los otros, no sólo con sus capacidades racionales, sino también movidos por sus emociones y sentimientos, con historia personal pero también pertenecientes a grupos sociales con quienes comparten historias, creencias, tradiciones, rituales, maneras de ver la vida, etc. Esto ya se ha venido investigando desde tiempo atrás en las ciencias sociales y encuentra nuevos énfasis en las propuestas educativas. Dos ejem-

plos de esta perspectiva son: *a)* la propuesta de Edgar Morin sobre los *Siete Saberes para la educación del futuro*, publicado por la UNESCO, entre los que destacan el *enseñar la condición humana*, entendiendo al ser humano como ente físico, biológico, psíquico, cultural, social e histórico; *enseñar la comprensión mutua entre humanos*, tanto próximos como extraños, pues resulta vital para que las relaciones humanas salgan de su estado bárbaro de incompreensión, y *la formación ética del género humano*, considerando el carácter ternario de la condición humana, que es a la vez individuo-sociedad-especie (Morin, 1999); y *b)* desde el ámbito de las políticas educativas encontramos otro ejemplo en la propuesta de Alfredo Rojas de rebasar el paradigma racionalista. De entrada, Rojas subraya que para producir un cambio es necesario que éste tenga sentido para los actores y, en consecuencia, ellos deben pasar de ser actores a ser autores de su propio cambio, tal como lo propone la UNESCO. Enfatiza la necesidad de considerar que las emociones y los estados de ánimo que privan en el ambiente, generados por las vivencias entre los protagonistas escolares, abren o cierran las posibilidades de las políticas o reformas propuestas (Rojas, 2006).

Apenas se vislumbra el énfasis en una visión más humanitaria del desarrollo, mientras en América Latina seguimos preguntando acerca de si los cambios han valido la pena y si los avances alientan para seguir por el mismo rumbo, si los modelos han sido suficientes para impulsar los cambios. De manera general, dejemos que dos especialistas hablen sobre sus percepciones al respecto. Carnoy, conocido investigador estadounidense, quien ha desarrollado importantes estudios para América Latina afirma:

En otras palabras, después de todo el esfuerzo realizado en las décadas de los ochenta y noventa con el propósito de elevar la calidad de la educación, se podría pensar que los países de América Latina deberían haber presenciado mejores y más importantes cambios en el desempeño académico global de los estudiantes de primaria y secundaria (2004: 44).

Y desde el ámbito de la UNESCO, Robalino, directora de Programas de OREALC, comenta:



[...] Pese a estos avances, hay evidencias sobre la calidad y equidad en la educación que influyen para que en el pensamiento colectivo predomine la idea que ni la educación ni las reformas implementadas han alcanzado cambios coherentes y suficientes en relación con las demandas del escenario social, económico, político y científico del Siglo XXI (2005: 8).

III. REFLEXIÓN FINAL

Estas reflexiones nos remiten a la necesidad de pensar las reformas educativas desde una visión compleja, y considerar las múltiples planos de análisis que se implican. Van desde el sentido, los intereses, la lógica y las creencias de las instituciones, de los centros y los actores desde donde se originan las propuestas y que raras veces se explicitan. Siguen un largo recorrido institucional-administrativo, en el que los diversos protagonistas de cada uno de los tramos del camino que desemboca en los centros educativos concretos actúan de manera propia y siguiendo el motor de sus intereses, emociones y afectos, de sus creencias, concepciones sociales e institucionales y hasta personales, de modo que los caminos pueden devenir laberintos poco esperados desde la lógica racional y con significaciones distantes de las originales. Encontrar espacios de diálogo y de discusión que permitan formas concertadas de acción sería una consecuencia directa de pensar los cambios con una mirada más amplia.

Pero además, la concepción puesta en marcha y el análisis, el estudio de las políticas y de las reformas educativas puede tener dos direcciones: uno, desde el gobierno central hasta los centros escolares, y otro que resulta de pensar el recorrido en dirección inversa y ahí es donde surge la necesidad de enfatizar el carácter político de la educación, para reconocerla como espacio público de construcción de civilidad. Mientras no se expliciten los sentidos y los significados de los cambios y no se concerten y se logre consenso en las direcciones de los mismos, no podría pensarse en la educación como institución democrática, y su contribución seguirá siendo limitada. Si desde su origen las propuestas se discutieran en su sentido más amplio y se explicitaran los supuestos y las creencias de las instituciones y sujetos que las impulsan, habría momentos para argumentar, discutir y considerar las variadas pro-



puestas, para establecer acuerdos básicos entre los múltiples intereses que se ponen en juego.

Los argumentos aquí expuestos no implican ignorar el plano de la racionalidad, sino ampliarlo en el sentido que Morin propone, “un racionalismo que ignora los seres, la subjetividad, la afectividad, la vida, es irracional... La verdadera racionalidad conoce los límites de la lógica, del determinismo, del mecanicismo, sabe que la mente humana no podría ser omnisciente, que la realidad comporta misterio, negocia con lo irracionalizado, lo oscuro, lo irracional; no sólo es crítica sino autocrítica” (1999: 24). En fin, nos falta mucho por aprender y aprehender sobre la manera de construir y transformar los sistemas educativos, en un contexto social cambiante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bauman**, Zygmunt. *En busca de la política*, México, FCE, 2001.
- Bobbio**, Norberto *et al.* *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 13a. ed., 1983.
- Carnoy**, Martín, “Mayor acceso, equidad y calidad en la Educación de América Latina”, en *Revista PRELAC*, año 1, núm. 0, Santiago, OREALC-UNESCO, agosto de 2004.
- Dubet**, François. *Pourquoi changer l'école?*, París, Les Éditions Textuel, 2001.
- Kliskberg**, Bernardo. “El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo”, en Bernardo Kliskberg y Luciano Tomassini (comps.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, BID-Fundación Felipe Herrera/Universidad de Maryland/FCE. 2000.
- Le Goff**, Jean Pierre. *La barbarie douce. La modernisation aveugle des entreprises et de l'école*, París, La Découverte. 2003.
- Mariano Longo**, Teresa. *Philosophies et politiques néo-libérales de l'éducation dans le Chili de Pinochet 1973-1983*, Unión Europea, L'Harmattan, 2001.
- _____. “De la crítica de la tesis neoliberal a la escuela de la sociedad civil”, en *Conferencia Magistral. VII Congreso Nacional de Investigación Educativa*, Guadalajara, COMIE. 2003.



- Morin, Edgar.** *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*, Francia, Correo UNESCO, 1999.
- Noriega, B. Margarita.** *Las reformas educativas y su financiamiento en el contexto de la globalización: el caso de México 1982-1994*, México, Plaza y Valdés/UPN, 2000.
- Popkwitz, Thomas S.** "Reforma", *IV Congreso Nacional de Investigación Educativa. Conferencias Magistrales*, México, COMIE, 1999, 173-193.
- Reimers, Fernando.** *Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, 1991.
- Reimers, Alain.** "Elección racional, cultura y estructura. Tres enfoques para el análisis político", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, vol. LXIII, enero-marzo de 2001.
- Robalino Campos, Magali.** "Los docentes hacen la diferencia", en *Revista PRELAC*, año 2, núm. 1, Santiago, OREALC-UNESCO, julio de 2005.
- Rojas, Alfredo.** "La cara oculta de la luna. Liderazgo y crítica al racionalismo en la formulación e implementación de políticas educacionales", 2006, en prensa.
- Tenti, Emilio.** "Algunas dimensiones de la profesionalización de los docentes. Representaciones y temas de la agenda política", en *Revista PRELAC*, año 1, núm. 0, Santiago, OREALC-UNESCO, agosto de 2004.
- Vaillant, D.** "Las reformas y sus resultados", en *Revista PRELAC*, año 2, núm. 1, Santiago, OREALC-UNESCO, julio de 2005.
- Van Gestel, Nicolette y Christine Teelken.** Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: institucionalismo y nueva gestión política", en *Gestión y Política Pública*, vol XIII, núm. 2, II semestre de 2004, pp. 427-467.

REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

- BBCMundo.com.** Disponible en http://news8.thdo.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4599000/4599410.stm), acceso de enero de 2006.

Documentos de Trabajo. Informe PNUD: *la democracia en América Latina en el siglo XXI: Estado, desarrollo y ciudadanía. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004. Disponible en <http://www.democracia.undp.org/>, acceso de enero de 2006.

Juan Cassasus. Disponible en www.unesco.cl/medios/biblioteca/documentos/eaprendizajes_nota_evaluacion_educacion_, acceso de enero de 2006.

