

## **POSIBILIDADES DE ABORDAJE COMPARATIVO: LAS REGULARIDADES CAUSALES EN LA ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS**

LUIS ENRIQUE AGUILAR\*

### **Resumen**

Este artículo discute la implementación de políticas públicas orientadas a la transformación y reforma de los sistemas educativos latinoamericanos en la década del 90<sup>1</sup>. Analiza y evalúa en una visión comparativa cuáles son las perspectivas que se vislumbran a partir de las experiencias de Argentina, Brasil y Chile. Los planteamientos se orientan a ponderar aspectos vitales de la implementación como la suficiencia de los recursos financieros destinados, las innovaciones en el gobierno y la gestión, la sintonía entre los diseños de política y la situación de los actores reales, la eficiencia del modelo de planificación y los instrumentos utilizados, el énfasis centralizador o descentralizador de la gestión en espacios macro y micro-educacionales.

### **Abstract**

*This article describes the implementation of public policies for the transformation and reform of Latin American educational systems in the 90s. A comparative analysis is displayed among Argentina, Brazil, and Chile. This analysis contains the comparison of finance resources, government innovations and management, and relationships between the design of policies and the state of educational actors. The efficiency of tests and models of planning and management at different settings is also examined.*

---

\* Doctor en Educación, Profesor del Programa de Post-Grado de la Facultad de Educación de la UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas, investigador del Laboratorio de Políticas Públicas y Planeamiento Educacional.

<sup>1</sup> *Informe de Progreso del PREAL*, presentado en diciembre de 2001.

## Estado e implementación de reformas y políticas públicas en el contexto de la nueva agenda de prioridades educativas para América Latina

La discusión de las reformas y de las políticas públicas implementadas en los sistemas educativos latinoamericanos no puede ser separada de los cambios en el papel del Estado Nacional, *emisor* de políticas públicas educacionales, y de los nuevos significados que asume ese papel a partir de admitir explícitamente el impacto de regulaciones externas que condicionan<sup>2</sup> la *formulación* y *el alcance* de las políticas públicas. Sin dejar de apuntar el *carácter homogéneo*<sup>3</sup> que asume la *pauta*<sup>4</sup> de reformas educativas recomendadas para la región, nos interesa tratar el *proceso de inducción* de las reformas en la medida en que éstas aparecen en contextos caracterizados por una fuerte disminución de los recursos de soporte financiero para la implementación de las políticas. Estamos hablando de un reflejo de la introducción de las *lógicas del gasto eficiente* como un elemento integrante del proceso reformador que imprime un perfil definido *a la gestión de las propias reformas*.

Podemos, entonces, afirmar que la *inducción* de las reformas producida a partir de nuevas regulaciones y reorientaciones financieras puede estar determinando *genéricamente un único perfil de las políti-*

---

<sup>2</sup> Hemos desarrollado extensamente argumentos sobre el impacto de la condicionalidad externa en la configuración del papel del Estado y apuntado que para los países de la región esta condicionalidad ha asumido un carácter homogeneizante pautando de modo similar esta nueva configuración del Estado en Aguilar, L.E. Estado Desertor: Brasil e Argentina nos anos de 1982-1992 LaPPlanE- R. Vieira Ltda, Campinas, SP. 2000.

<sup>3</sup> Sobre este aspecto destacamos también el trabajo de Felix Rosar, M. de F. & Krawczyk, N.R. Diferenças da homogeneidade: elementos para o estudo da Política Educacional na América Latina, in *Dossiê Políticas Educacionais Cedes Educação & Sociedade* Revista Quadrimestral de Educação 75, Ano XXII, agosto, 2001.

<sup>4</sup> Abordamos la idea de *pauta* como prescripción de un conjunto de medidas que se verifica en los compromisos asumidos por los gobiernos al recibir créditos externos de las agencias de financiamiento, lo que refuerza la idea de inducción.

*cas públicas para el sector educacional*. Es en este sentido que el abordaje comparativo en los análisis de la educación latinoamericana exhibe un cuadro homogéneo, caracterizado por la constancia que se verifica en la *relación causal* de estas vinculaciones. Sabemos que el financiamiento de las agencias de crédito internacional *orienta*, de alguna manera, las políticas públicas; debemos admitir que, en gran medida, este hecho establece márgenes de maniobra muy limitados para la elección de políticas inclusivas y reparadoras de carácter masivo, como se podría leer en la intencionalidad *casi ingenua* del papel del Estado antes del impacto de las regulaciones externas más severas.

Lo que podemos observar es que se percibe la coexistencia de dos *movimientos contrarios* que, pugnando en direcciones opuestas, están revestidos de lógicas completamente diferentes. Se trata de dos dinámicas de un problema con orígenes semejantes, tratamientos y evoluciones diferentes. Recordemos que, si por un lado la mayor parte del financiamiento externo está dirigido a producir una reducción del Estado<sup>5</sup>, reorientando sus políticas y definiendo sus alcances, la formulación de políticas públicas educacionales que amortigüen el impacto de la reestructuración productiva debería apoyarse en sistemas educacionales cuya capacidad de respuesta está agotada por años de degradación de las condiciones esenciales para su funcionamiento.

Una recuperación histórica de la evolución de los sistemas y de su capacidad para adecuarse a las demandas de la realidad económica y social nos darían claros indicios para comprender y repensar de manera menos pesimista la estrategia homogeneizante utilizada para el tratamiento de las reformas educativas, y aceptar la emergencia de la necesidad de *un abordaje y tratamientos diferenciados* de esos procesos de transformación de los sistemas. Tendríamos, entonces,

---

<sup>5</sup> Hemos discutido en “Estado Desertor” los recursos de omisión, concesión y abandono que precedieron a las privatizaciones como expresión final de su distanciamiento. Su desaparición como agente dinámico en la sociedad, los efectos de esto ponderados en el tiempo y en el conjunto de las inversiones necesarias para elaborar e implementar políticas reparadoras.

una clara noción de los *ritmos y tiempos diferenciados* de los sistemas de los países de la región que aparentemente son homogéneos, y que se revelan con especificidades cuya comprensión e inteligibilidad evitarían años de esfuerzos perdidos.

Reforzando la constatación de la existencia de la deserción del Estado, en este escenario verificamos condiciones y relaciones para la vigencia y operación del mercado libre y del *papel del Estado como regulador* y, al mismo tiempo en que se refuerza este papel, se acentúa la marginación de sus funciones en el plano económico con la tesis del antiguo *mínimo* y, en nuestros días, intentamos reinterpretar y resignificar sus consecuencias y sus *efectos indeseables*.

En ese sentido rescatamos con Arancibia Córdoba<sup>6</sup> esta perspectiva que se anunciaba en los años 80, señalando las condiciones típicas de los cambios en el papel del Estado y sus consecuencias, tales como: a) *privatización*; b) *desregulación*; c) *apertura comercial y financiera*; d) *achicamiento del Estado y reducción al mínimo de sus funciones*; e) *centrar la producción en la exportación y no en el mercado interno*; f) *flexibilización de las relaciones laborales*<sup>7</sup>. En el contexto general de esas reflexiones el enfoque comparativo tiene un fuerte apego al método histórico, donde el método comparativo resume para explicar la coyuntura de *crisis de los sistemas educacionales por las crisis económicas en el formato de ciclos* que operan de modo *suprarregional* y afectan a la región de modo homogéneo impidiendo *secuencias de progreso*.

---

<sup>6</sup> Arancibia Córdoba, J. "Neoliberalismo y distribución del ingreso en América Latina. América en los años 80", in Steger, H.A., Shell, K.L. & Rodríguez Gómez, R. Desafíos de la universidad contemporánea: los casos de Alemania, Estados Unidos y América Latina, *Revista Pensamiento Universitario*, Tercera época, 85, Centro de Estudios de la Universidad, CESU, Universidad Autónoma de México, 1996.

<sup>7</sup> Este panorama que ya parecía consolidarse y que el autor relata en 1994, llama la atención porque ya a mediados de la década de 1990 era posible verificar y constatar los excesos en la implantación de esas recetas, tanto en el sistema económico como en el sistema educacional.

En consecuencia, la evaluación del progreso educativo puede ser analizada con atenuantes en virtud de aspectos históricos que pesan fuertemente en la coyuntura de los sistemas económicos y educacionales de la región. Contrastando comparativamente la *evaluación de progreso*, la implantación de énfasis económicos, el progresivo achicamiento y deterioro de la dimensión pública del Estado, consideramos en este *movimiento contradictorio*, las dimensiones política y educacional de los cambios, sus efectos y la constante exigencia de resultados a los sistemas educacionales de la región.

Reconocemos el *énfasis* con que *la pauta general de conducción de los cambios económicos* se impone a los *países endeudados* de la región; mientras tanto, admitimos la existencia de notorias diferencias y excepciones en la *conducción interna de los cambios en cada país*. Destacamos este hecho porque asistimos a la fuerte presión por utilizar *instrumentalmente las excepciones de éxito como paradigmáticas y formadoras del consenso sobre los cambios*. Comprendemos que obedecen a peculiaridades como las *lógicas internas*, los *ritmos diferentes*, la *cultura política local* y los *niveles de progreso* absolutamente individuales, que no siempre se encuentran en condiciones plenas de comparabilidad.

Del vínculo entre la implementación de políticas económicas de achicamiento y deterioro de lo público y sus impactos sociales indeseados, observamos y reconocemos su *carácter regular*<sup>8</sup> en la región y esto abre una posibilidad para leer y comprender en otra perspectiva los análisis del progreso educativo en la misma, esta vez indagando por las *causas de esta constancia*.

La implantación de planes de ajuste estructural ha producido impactos sociales indeseables y negativos en toda la extensión de la región, y su gravedad se reconoce como extrema si la asociamos al tiempo de permanencia de esas políticas y estrategias de deterioro.

---

<sup>8</sup> Como constancia con que se verifica en los argumentos de la *discusión de la educación y de lo público en los sistemas educacionales de los países* de la región.

El financiamiento de los sistemas educacionales y de las redes escolares por el Estado, analizados por la permanencia de interminables períodos de inversiones insuficientes y/o nulas, nos hace entrever la necesidad de un *cambio radical en el formato de la inducción de las reformas y en la orientación de las políticas*, no para comprometer a otros actores que dividan el costo de financiamiento y sí para formular y ejecutar *políticas de reconstrucción y reparación* generalmente más costosas que las de inversión permanente.

En este sentido, la evaluación del progreso educativo parece transitar por un camino contrario y también contradictorio con el punto de vista del análisis de la dimensión pública del Estado.

Siempre en un intento de reflexionar históricamente, pensemos que, desde la redemocratización de la región en los años 1980, los Estados de la región han exhibido una *grave fragilidad económica y política* y mostrando *regularidad* durante casi dos décadas ella es *causal* en la medida en que se exhibe como el principal indicador de los obstáculos al progreso, en una visión optimista, de las reformas en todos los ámbitos considerados prioritarios para el cambio.

De ahí la importancia de pensar en *políticas de reparación y de reconstrucción* en contextos de agudización de las desigualdades sociales, en la incapacidad de sortear los problemas de gobernabilidad, en la incapacidad de regular la economía interna y la incapacidad de protegerla contra ataques financieros externos, variables que se presentan como *regulares* e interfieren directamente en los rumbos y efectividad de las reformas.

### **Gestión de las reformas y gobernabilidad de los sistemas y de las unidades educacionales**

La reforma del Estado y la *governabilidad* de los sistemas políticos han sido el trasfondo para la implementación de reformas educacionales en la región y, en esta sintonía, podemos verificar la

intencionalidad de las políticas que emergieron del *animus reformista*. De ahí se deduce que el proceso de transformación del Estado sea un recurso marcado por consensos en torno de cambiar o reinventar la acción del Estado como: regulador, evaluador, fiscalizador o controlador. La gestión de las reformas así inducidas se produce en esos contextos y resulta fundamental para *ponderar el pronóstico de la efectividad de las políticas públicas* que de ella se derivan, asociadas a las *condiciones políticas, sociales, económicas y educativas que eventualmente pueden facilitarlas u obstaculizarlas*. El progreso, como podemos observar, está íntimamente ligado a las condiciones de su implementación<sup>9</sup>.

Discutimos el *valor de las condiciones* bajo las cuales se implementan las estrategias de transformación y reforma para la región desde la perspectiva de la gobernabilidad del sistema político de la misma (*y en el interior de sus países*) y cómo ellas *reproducen de modo similar* los problemas de gobernabilidad en el *interior de los sistemas educativos* y en las propias unidades escolares al implementarse las reformas<sup>10</sup>.

Nos parece fundamental preguntarse si, en nombre de la reforma del Estado, las reformas educativas implementadas en la región serán leídas como un cambio caracterizado por la inversión de las prioridades tornando secundaria, por ejemplo, la demanda y priorizando la oferta de los sistemas educativos. Nos preguntamos si esta orientación de las políticas no es manifiestamente atemporal, porque presupone haber alcanzado metas de universalización, lo que

---

<sup>9</sup> Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. "The Policy Implementation Process. A conceptual framework". *Administration & Society*, Vol. 6, N° 4, 1975 in Aguilar Villanueva, L.F. *La implementación de las Políticas – Antologías de Política Pública*, Editorial Porrúa, México, 1996.

<sup>10</sup> En este particular véase el caso argentino, que presenta casi dos décadas de implementación de acciones de transformación y reforma económica bajo la lógica de formular un nuevo papel para el Estado con inocultables resultados lamentables en todas sus dimensiones.

no se verifica y al mismo tiempo evidencia el desconocimiento de la historia de degradación de los sistemas educativos de la región. En la misma dirección, la expectativa de producir mejores resultados en los sistemas educativos de la región al menor costo posible constituye un desborde ilusorio de eficientismo innecesario para la cultura política<sup>11</sup> y los valores en los cuales se fundó la construcción de la educación pública de esos países.

Por eso, con el mismo énfasis, podemos discutir y reubicar el debate sobre la *naturaleza y la medida necesaria del Estado* para un programa de transformación y reformas. Una posición menos radical y excluyente sobre la actuación omnipresente, prescindente y promotora<sup>12</sup> del Estado podría permitirnos resignificar esta actuación del Estado más allá de las *denominaciones* que le imprimen fuerza a un énfasis o a otra modalidad de actuación, y ayudaría a comprender diferenciadamente su eficacia como beneficios cuantitativos y cualitativos para la dimensión pública de la educación.

Una rápida lectura del estado actual de los sistemas educacionales de la región nos permite verificar que este nuevo papel del Estado, lejos de traer beneficios, generó un enorme vacío no ocupado por nuevos actores. Eso prueba que hay que esperar que estas percepciones del Estado sean posibles en escenarios culturales, económicos y políticos en que se hayan madurado esas nociones y se hayan alcanzado niveles concretos de bienestar social para esperar reformas y progresos. Este escenario no es el escenario latinoamericano.

---

<sup>11</sup> Sistemas educativos de la región introdujeron cambios en la evaluación del rendimiento de los alumnos resignificando el concepto de aprobación, aprendizaje y promoción y, lejos de incidir en mejoras cualitativas del rendimiento de los alumnos, afectó la gobernabilidad de las unidades educativas que por cultura vincularon a la aprobación con otros elementos como el control disciplinar.

<sup>12</sup> Véanse estos análisis en Braslavsky, C. y Gvirtz, S. “Nuevos desafíos y dispositivos en la política educacional latinoamericana de fin de siglo”, en *Cuadernos de Educación Comparada. Política y Educación en Iberoamérica* (4) OEI, 2000.

### **Posibilidades comparativas. Ejercicio en perspectiva para los casos brasileño, chileno y argentino**

En los años 90 y en los inicios de los 2000 registramos en Brasil, en Argentina y en Chile la tentativa de efectuar reformas significativas (entre otras) en las dimensiones de la *evaluación, la calidad y el financiamiento* de los sistemas educacionales. Nos parece importante destacar que, desde la perspectiva del análisis comparativo, hay significativas diferencias que impiden la *evaluación comparativa* de esos países a partir de un mismo punto de partida. Chile iniciaría reformas económicas y educativas mucho antes que sus semejantes de Brasil y Argentina; sin embargo, los tres países se encuentran en posiciones diferentes en relación a satisfacer sus demandas por expandir sus sistemas educativos volviéndolos inclusivos. Esta afirmación nos llevaría a *no separar las políticas de expansión (ligadas a la premisa de la universalización) de políticas que jerarquizan la calidad en la educación.*

Para ese tipo de comparación no se debería crear una falsa opción: *o expansión de la capacidad de acceso a los sistemas o calidad en la educación.* Ambos, en el interior de la geografía de estos tres países, poseen lecturas diferenciadas *con ritmos históricos y umbrales de expansión y calidad aún no superados*<sup>13</sup>. En ese contexto, los análisis económicos sobre el costo de la educación<sup>14</sup> pueden llevarnos hacia una perspectiva también *diferenciada* en la realidad de estos tres países. Los procesos descentralizadores, por ejemplo, que ya poseen una larga historia en la región y que cuentan con significativos avances al crear una nueva racionalidad en la relación entre ju-

---

<sup>13</sup> Véase cómo en esta diferenciación es posible rediscutir la persistencia de la tendencia a la homogeneización como un obstáculo al *progreso educativo diferenciado*. Introducir este cambio en el abordaje puede significar una nueva comprensión del progreso.

<sup>14</sup> El análisis de los avances en la nueva racionalidad impuesta a los Estados nacionales y a su vez a los Estados provinciales muestra diversos niveles de progreso (tipificables del punto de vista temporal) que justifican la viabilidad o no de las reformas.

risdicciones fuertemente marcadas por la lógica de la eficiencia y en el valor económico de la educación pública de responsabilidad del Estado, también nos permiten descubrir que dependen en gran medida de ajustes y equilibrios fiscales de los gestores, cualesquiera que sean sus niveles de actuación (federal, estadual o municipal). La fragilidad que exhibe esta dependencia nos hace pensar que hay una relación de proporcionalidad directa entre el *grado de ajuste y equilibrio fiscal* y la suerte que pueda correr el *financiamiento de la educación* para los países de la región.

Entendiendo que equilibrio fiscal y ajuste de las cuentas públicas son imprescindibles para la gestión de la dimensión pública del Estado, pero no menos relevantes en el presente análisis son las ***políticas de recorte de recursos y la estrategia coparticipativa del financiamiento***. El caso brasileño nos parece paradigmático con la creación de dos dispositivos de soporte de las políticas de ajuste y equilibrio. Hablamos de un Fondo de carácter redistributivo y coparticipativo: el FUNDEF<sup>15</sup>, y de la Ley de Responsabilidad Fiscal que, abarcando a los Estados provinciales y a los Municipios, establece una nueva regulación de carácter coercitivo, ya que prevé castigos a los desvíos *ignorando la histórica acumulación de transgresiones fiscales* en ese sentido. Ambos constituyen dispositivos legales con capacidad de imprimir nuevas lógicas al gasto público y “refundar” el equilibrio fiscal, interrumpiendo circuitos viciados de falencia de los sistemas por un lado, y por el otro, *fuertemente condicionados a la capacidad y a la eficiencia de recaudación impositiva* en escenarios económicamente inestables.

El carácter redistributivo de los recursos que asumieron esos dispositivos para el financiamiento de las políticas públicas y el mantenimiento de los sistemas son conducidos por la *lógica de la coparticipación* y muestran la escasez de los recursos y la imperiosa necesidad de “*redistribuir los costos*”. Percibamos, nuevamente, que

---

<sup>15</sup> FUNDEF. Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, 1996 e Lei de Resp. Fiscal- 2001, Brasil.

el vínculo entre recursos para políticas públicas y el mantenimiento de los sistemas educacionales ligado a la capacidad de captación de recursos impositivos actualiza ese *doble movimiento contrario* porque la esencia del financiamiento está vinculada a inconvenientes graves de la economía de los países de la región. En esa perspectiva ese vínculo muestra la escasa sustentabilidad del modelo.

Las políticas de evaluación de los sistemas previstas en los argumentos de las políticas de reducción constituyen, en el formato de su implementación, un elemento que exhibe constancia, y se muestra causal en la medida en que también crea una nueva racionalidad instalando o *creando valores* para la cultura organizacional de las escuelas, instituciones y/o redes. Estas *políticas de evaluación* pueden ser leídas en dos dimensiones: como nuevas formas de regulación del financiamiento (*políticas de financiamiento*) estableciendo categorías financiadas (las que muestran éxito) y como categorías no financiadas (las que exhiben fracaso).

Véase cómo hay, en este punto también, un movimiento contradictorio de *no promoción o de no incentivo para abandonar una situación de bajo rendimiento o degradación*. Las políticas de evaluación generaron comportamientos, hacia adentro y hacia afuera de los sistemas educacionales e instituciones escolares, o mejor, “*disciplinaron*” *comportamientos* provocando impactos muchas veces traducidos hasta en la evaluación del rendimiento escolar de los alumnos. La preocupación de los sistemas educacionales de algunos países de la región con la *evaluación externa de la repetición en la educación básica*, por ejemplo, los ha llevado a implementar *Programas de promoción o de progreso continuo* con impactos comparables al efecto de “bombas-reloj” en la estructura del sistema. La falta de preparación previa para ese tipo de innovación en la evaluación de los alumnos llevará a distorsiones graves de las *competencias mínimas* esperadas para cada *pasaje* de los alumnos por la educación básica. Es posible que algunos países que transitaron por reformas en los sistemas de evaluación de sus alumnos con la intención de mejorar sus índices de repetición, sin preparar debidamente *a los destinatarios* y

*usuarios de la evaluación, estén generando nuevas formas de exclusión*<sup>16</sup>, esta vez *sin que se verifique la salida física de los alumnos de la escuela.*

El ya famoso *ranking* de escuelas y redes utilizado para incentivar el consenso escolar y social sobre las políticas evaluativas muestra, una vez más, al constatar su existencia en estos países, que ***los mecanismos de implementación utilizados son semejantes al origen de estas políticas***; sin embargo, debe alertarse que los caminos que cada país realiza son propios y ligados a su historia educacional y a culturas propias, lo que se relaciona con una mayor o menor pertinencia de las acciones adoptadas, y, así, con su eficacia.

Creemos que es factible discutir en este foro la posibilidad de que se creen *condiciones políticas y económicas sustentables* para la elaboración e implementación de políticas públicas, más allá del discurso del análisis *del costo y del gasto* en educación. De la misma manera, nos parece imprescindible interrumpir largos procesos de degradación de los sistemas y de las redes educativas para no profundizar aún más el abismo de desigualdad que se verifica en las sociedades latinoamericanas. Resulta comprensible, pero no justificable, que se haya abandonado la utopía de la igualdad tan cara a los latinoamericanos, sin mayores argumentos que los de adherir a la corriente y orientación de las reformas, así como también que el *animus* homogeneizante nos haya hecho perder el respeto por las *culturas políticas educacionales locales* que se construyeron junto con la expansión de los sistemas, y que crearon valores que fundaron la identidad de los sistemas educacionales de la región.

Más allá del éxito de experiencias de calidad, evaluación o financiamiento de la educación pública, con pretensiones paradigmáticas

---

<sup>16</sup> Desde 1998 la Secretaría de Educación del Estado de San Pablo SEE implantó el Régimen de Progresión Continuada cuyo balance provisorio resume importantes cuestionamientos (sobre sus graves efectos) en la comunidad escolar inmediata y en la docencia.

en la región, nos interesa también el valor paradigmático del fracaso, su *constancia* y *sus causas*.

*Comprendemos la regularidad causal como la constancia con que se verifica la relación o el nexo entre causas y consecuencias de un hecho o fenómeno. Su carácter determinante, en la perspectiva comparativa, asume el papel explicativo. Los sistemas educacionales latinoamericanos reflejan en sus políticas públicas y en el análisis de su progreso, diferentes regularidades causales en la medida en que su situación (más allá o más acá de los parámetros externos homogeneizantes) es el producto de trayectorias histórico-educacionales diferentes y de vicisitudes que provienen de la fragilidad política y económica de sus democracias<sup>17</sup>.*

### **La noción de regularidad causal como instrumento de análisis, interpretación y explicación del ejercicio comparativo**

Los abordajes *supranacionales*<sup>18</sup>, *descriptivos* u otras veces *comparativos*, con el propósito de evaluar... generalmente han involucrado a conjuntos de países, continentes, diferentes categorías y agrupamientos, y producido documentos de marcada relevancia por el impacto de sus conclusiones. Es en ese sentido que nos permitimos ensayar una discusión mediada por el ejercicio metodológico de la comparación que nos ayude a explicar el significado de “*estar quedándonos atrás*”<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Este desarrollo sobre la regularidad causal está fundado en el desarrollo de la disciplina Estudios Avanzados Comparativos de Política Educacional en el Programa de Posgraduación de la Facultad de Educación de la UNICAMP-Universidade Estadual de Campinas.

<sup>18</sup> La supranacionalidad es una característica constante de los abordajes realizados por organismos internacionales que estudian y monitorean a la región con la intención de argumentar la inducción de sus propuestas estratégicas.

<sup>19</sup> *Quedándonos Atrás* - PREAL. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe, diciembre de 2001.

Creemos que es posible echar mano de la *regularidad causal* utilizándola instrumentalmente para desarrollar su *carácter explicativo*. A lo largo de este análisis hemos efectuado un ejercicio de dislocamiento, *centrando y descentrando* las reflexiones, y hemos percibido la *constancia con que se verifica la relación causal entre las dimensiones política y económica de las transformaciones y reformas en los Estados latinoamericanos, y sus consecuencias en las reformas y en el perfil y la orientación de las políticas públicas para sus sistemas educativos*. En esta perspectiva, se comprende su **carácter determinante** en la medida en que por esta vía es posible explicar la situación del “progreso educativo” en América Latina.

En este punto nos interesa profundizar la discusión sobre los **determinantes** de la política pública, y un *análisis anticipado de las condiciones de posibilidad de los cambios y de las estrategias posibles de una política de transformación*<sup>20</sup>. Creemos que una ponderación de esos determinantes, que se presentan de *modo constante o regular* en todos los sistemas educacionales de la región, reduciría fuertemente el *nivel de contradicción* que se verifica en las tentativas de ejecutar las reformas políticas, económicas y educacionales en escenarios adversos. Cuando nos referimos a los movimientos contradictorios que se observan en este punto, estamos llamando la atención para la no insistencia en la *orientación* y en el *énfasis* de la implementación de las políticas públicas actuales, porque ellas significan un serio compromiso para el futuro de los sistemas educativos de la región.

Podemos decir que el análisis de los determinantes causales, a partir de una discusión –más allá del discurso único de la ineficiencia y de la ineficacia– la centraría en el *supuesto* de que las condiciones y posibilidades de implementación de las reformas son homogéneas

---

<sup>20</sup> Morrow & Torres in Janela Afonso A. Reforma do Estado e Políticas Educacionais: entre a crise do Estado Nação e a emergência da regulação supranacional, *Dossiê Políticas Educacionais Cedes Educação & Sociedade*. Revista Quadrimestral de Educação 75 Ano XXII, agosto, 2001.

y homogéneo debe ser su abordaje. Esos niveles, siendo muy heterogéneos, no aseguran condiciones de concluir afirmativamente un balance equilibrado de la región.

Existe la necesidad de comprender, de modo heterogéneo, *los tiempos y los ritmos* con que las reformas se conciben y se desenvuelven, *la capacidad operacional de las administraciones*<sup>21</sup> y *gestores de las reformas; los procesos de descentralización y centralización* que ocurren simultáneamente para instituir el papel *regulador* del Estado y la instalación de *dispositivos que le aseguren el cumplimiento de este papel; el deterioro de la formación docente y el abordaje equivocado de los problemas políticos y técnicos en los sistemas.*

Se percibe en el análisis de Puryear Jeffrey una tentativa de “mirar” hacia los problemas del Progreso educativo de América Latina a partir del *principio de la Pauta de reformas homogéneas*, y la tentativa de *imputarles a los sistemas educacionales de la región y a sus actores la responsabilidad del estancamiento y/o del retroceso.*

Los indicadores de desempeño de los sistemas analizados por Puryear Jeffrey comienzan a constituir elementos que presentan peculiar regularidad en los últimos 20 años. Esto puede ser un indicador y un alerta para reconsiderar la *congruencia* entre la *expectativa de las metas de los organismos internacionales y de los proyectos suprarregionales para los sistemas educacionales latinoamericanos.*

Nótese, por ejemplo, que la persistencia de las recetas de reducción de las inversiones en educación básica pública, bajo el pretexto de equilibrar las cuentas públicas, está generando largos caminos de degradación, cuya recuperación implicará reconstruir sistemas educativos enteros.

---

<sup>21</sup> Sobre este aspecto hay una importante reflexión de Puryear Jeffrey en *Education in Latin América: Problems and Challenges*, May, 1997 PREAL Partnership for Educational Revitalization in the Americas. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. N° 7.

Un abordaje comparativo del progreso educativo en América Latina, a partir de la *regularidad causal*, significa ir *más allá de las semejanzas y diferencias* y de las *categorizaciones y ranking* de países ubicados jerárquicamente en relación a una o más variables utilizadas. La noción de regularidad causal implica reflexionar sobre el carácter explicativo de los análisis comparativos y la importancia de la variable temporal, lo que significaría establecer, para todos los análisis, categorizaciones y periodizaciones que nos permitieran identificar categorías y unidades temporalmente definidas y cualitativamente caracterizables entre los países y sus sistemas educacionales. Este abordaje nos permitiría establecer una interfase entre método comparativo y método histórico, posible a partir de la utilización del recurso de la *reconstrucción de escenarios* y del uso *instrumental de la simultaneidad*<sup>22</sup>.

Mirando hacia América Latina y sus posibilidades de investigar comparativamente significa que tendremos que diseñar un modelo capaz de explicar su *similitud y sus diferencias y peculiaridades*. Un modelo basado en la noción de *supradeterminación*<sup>23</sup>. Hemos reflexionado interminablemente sobre esta idea que está implícita en las políticas generales de cuño homogeneizante para ***la conducción de la política y de la economía*** de los países de la región, y al mismo tiempo verificando que esta estrategia homogeneizante ***se reproduce en la tentativa de conducir sus sistemas educacionales***. De esa forma, podemos reconocer tentativas de inducir procesos análogos de cam-

---

<sup>22</sup> Hemos utilizado la *simultaneidad* para identificar las regularidades temporales y posteriormente, en la reconstrucción de escenarios, encontrar bases para releer los procesos de construcción de los sistemas educacionales latinoamericanos y comprender sus lógicas y diferencias en relación a las posibilidades de *implementación de pautas homogéneas de reformas* y soportar evaluaciones comparativas sobre el comportamiento de sus políticas públicas en Aguilar, Luis. E. Estado Deserto, *op. cit.*

<sup>23</sup> Releemos los trabajos de O'Donnel, G. Schmitter, P.C. & Whitehead, L. (compiladores) sobre democratización en *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. 3. Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, Buenos Aires. 1994.

bio<sup>24</sup> utilizando *instrumentalmente la reforma* y haber descubierto la *existencia de procesos paralelos de cambios que ocurren a ritmos y en pulsos diferentes, en la mayoría de los casos por necesidades intrínsecas*. Es en este momento que la reconstrucción de los escenarios emerge como una posibilidad de *resignificación de la estrategia de homogeneización*.

Si realmente admitimos que la estrategia de homogeneización utiliza casos paradigmáticos para inducir su reproducción, multiplicándolos, y así asegurar procesos homogéneos de implementación, nos parece importante destacar que la fragilidad del sistema político y económico de la región ha realizado un movimiento en sentido contrario, al generar un soporte institucional de estabilidad para implementar cambios a través de las reformas.

Observemos la *capacidad explicativa* de una generalización como ésta que acabamos de expresar en términos de regularidad, y a partir de esto preguntémosnos en qué medida es posible *admitir excepciones*. Trabajar en el análisis comparativo latinoamericano significa moverse en ambientes donde son imprescindibles las *generalizaciones explicativas*<sup>25</sup>, ya que ellas implican una comprensión fundada *en* causas.

Se ha verificado un “*consenso forzado*” para la comprensión de que la evaluación “positiva” de la economía de los países de la región estaba cada vez más condicionada al financiamiento y llama poderosamente la atención cómo el consenso sobre esas lógicas se ha extendido rápidamente hacia los sistemas educativos en la forma de un *disciplinamiento deshumanizante*. De hecho, como afirma Dias Sobrinho<sup>26</sup>, “Todas as ajudas a países em desenvolvimento e pobres

<sup>24</sup> Przeworski, A. In Collier, D. *El método comparativo: dos décadas de cambios*. Pág. 64-66.

*La Comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1999.

<sup>25</sup> Sartori, G. en *La Comparación en las Ciencias Sociales*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1999.

<sup>26</sup> Dias Sobrinho, J. *Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil* in Luiz Carlos de Freitas (org.) *Avaliação: construindo o campo e a crítica*. Florianópolis, Insular, 2002.

são necessariamente associadas a avaliações ex-ante, intermediárias e ex-post. Por isso o Banco também está criando as competências locais em avaliação segundo os seus critérios e necessidades. Portanto, ademais de uma função econômica de operações de empréstimo, o Banco cumpre também um forte papel ideológico. Evidentemente, a pedagogia de avaliação que estende aos países que se beneficiam de seus empréstimos tem a característica de controle e de racionalidade econômica”. El disciplinamiento deshumanizante y el consenso forzado son subproductos de una misma acción, y se originan a partir de una condición de fragilidad política y económica típica de la región.

### **Posibilidades y límites objetivos de la mantención del discurso de la transformación y el agotamiento del modelo de gestión por reformas educacionales en contextos políticos y económicamente adversos**

¿Por qué estamos *quedándonos atrás*?

A esta generalización extraída del PREAL le cabe una reflexión ya insinuada en este texto. Si admitimos el *vínculo causal* entre educación y desarrollo, preguntamos:

- \* ¿Cuál sería el *proyecto suprarregional de desarrollo* para la región, de modo que los Estados latinoamericanos orienten sus reformas y políticas públicas en esa dirección?
- \* ¿Existe un soporte político y económico estable que le asegure viabilidad?
- \* En el escenario de ajuste fiscal y de escasas, insuficientes o nulas inversiones en el financiamiento de la educación, ¿qué sistema educativo resiste a largos períodos de reducciones?

El énfasis descriptivo-comparativo del contenido de un *Informe* como el PREAL permitiría que discutiéramos la vigencia de la agenda educacional de esta nueva década. Eso puede llevarnos a renovar la

utopía de la igualdad y de la equidad, reparar y restaurar los postulados de la expansión de los sistemas, repensar la necesidad de la universalización que no debe ser abandonada por decreto, mantener estrategias y metas diferenciadas para la evaluación de la calidad de los sistemas, desvinculando las *políticas de evaluación* de las *políticas de financiamiento*.

La explicación que le atribuye a las condiciones económicas, sociales y políticas la capacidad de convertirse en punto de inflexión de los énfasis comparativos y de las lecturas de los cursos de acción, entre la formulación de las políticas y los rumbos que efectivamente recorren<sup>27</sup>, ***reimplanta la discusión sobre en qué medida las evaluaciones comparativas<sup>28</sup> sobre el progreso educativo en América Latina no representan, o mejor, no reflejan una lógica construida en base a parámetros (estándares) previamente fijados y en relación a los cuales se ubican los sistemas educativos.***

Asimilar las contradicciones que esta reflexión nos suscita debería ser un propósito, especialmente para la agenda de los años 2000 y la vigencia de sus prioridades. Las reformas podrían retomar las

<sup>27</sup> Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. *The Policy Implementation Process*, op. cit.

<sup>28</sup> PREAL: El rendimiento sigue siendo bajo; Los puntajes obtenidos por los alumnos en las pruebas nacionales de rendimiento escolar son decepcionantes; La mayoría de los países latinoamericanos aún no participan en las pruebas de rendimiento global, lo que dificulta su comparación con otras regiones; Sólo se ha administrado una prueba de rendimiento regional; Los niveles de educación son bajos; Pocos alumnos permanecen en la escuela; Las tasas de egreso son bajas; El número de alumnos que terminan la enseñanza secundaria es aún menor; Las desigualdades abundan en los sistemas; El 10% más rico de las personas de 25 años de edad tienen entre 5 y 8 años más de escolaridad que el 30% más pobre; En casi todos los países para los cuales se dispone de datos, el hecho de vivir en zonas rurales agrava las desigualdades educacionales; La disparidad en los logros de los alumnos refleja las desigualdades en el acceso a una educación de calidad; Ciertos grupos étnicos y raciales están particularmente desfavorecidos; Con respecto a la equidad en términos de género, la situación de América Latina es relativamente buena; La distribución del gasto público refuerza la desigualdad al concentrarse en forma desproporcionada en la educación superior.

políticas de expansión<sup>29</sup> de la oferta de los sistemas educacionales, discutir la noción de calidad a partir del discurso de la evaluación y de los consensos, tanto hacia afuera del sistema educacional como hacia su interior. Las contradicciones descubrirían que los obstáculos de la evaluación de los sistemas educacionales acabarían produciendo, en su interior, una segmentación de extrema gravedad para el futuro de los mismos. Un ejemplo de esto lo constituyen las marcadas diferencias de inversiones entre los niveles de un sistema, privilegiando al nivel superior en detrimento de la educación básica<sup>30</sup>.

Un abordaje homogéneo de los sistemas latinoamericanos se mueve en la dirección contraria a la trayectoria de heterogeneidad por donde han transitado los sistemas educacionales en la región, sin contemplar sus ritmos y caminos diferentes en la gestión de las reformas.

Las nuevas estrategias y esquemas de integración económica regional nos permitirían, además de *resignificar* la homogeneización, comprender *cómo y en relación a qué* estamos *quedándonos atrás* y así, ajustar las expectativas de evaluación sobre pautas que reflejen la diferencia y les permita a los sistemas educativos un tránsito pausado por las propias posibilidades y limitaciones por las que atraviesa su camino.

Las metas de progreso educativo obedecen a un proyecto supra-regional<sup>31</sup> que fuerza los límites de las condiciones para la imple-

---

<sup>29</sup> Aguilar, L. E. *O fim da universalização da Educação ou o Estado e as Políticas Públicas do setor educacional na Argentina dos anos 90*, Universidade de São Paulo, USP, SP, 3 de abril de 1996.

<sup>30</sup> PREAL. “La distribución del gasto público refuerza la desigualdad al concentrarse en forma desproporcionada en la educación superior”, *op. cit.*

<sup>31</sup> Parece haber un presupuesto fuertemente anclado en la relación directa y causal entre educación y desarrollo. Si de hecho admitimos que esto es así, una rápida lectura histórica de esta relación nos permitiría decir que esta relación adquiere connotaciones diferentes en cada país y podemos afirmar que hay significaciones particulares y no homogéneas de la relación causal de la educación como productora del desarrollo. No hay cómo verificar de modo homogéneo una relación causa

mentación de estas políticas regionales<sup>32</sup> y que lejos de ser uniformes u homogéneas se presentan con un carácter positivamente heterogéneo.

Nos preguntamos si será viable insistir en la implementación de las políticas regionales y continuar enfrentándonos con evaluaciones que fijen sus parámetros en escenarios ideales. Ha sido cada vez más evidente una tendencia a la diferenciación *entre* los países de la región, y *dentro* de los países que la componen, para una comprensión de los cambios y de los proyectos políticos de cada país. Esa diferenciación nos permitiría atenuar los impactos de la tendencia a homogeneizar y trabajar con nuevos y *más reales* horizontes y agendas diferenciadas para América Latina.

Establecer una *diferenciación* en la concepción del financiamiento educacional público, enfrentando el carácter excluyente del comportamiento del Estado en la dimensión pública, puede significar un cambio significativo para *hacer viables las reformas*, tanto como entender que las fórmulas de racionalización política y administrativa del Estado, hoy ancladas en el discurso de la eficiencia y eficacia de los sistemas educacionales, no implican un distanciamiento de este criterio de gestión de las reformas y que definitivamente no sería por la vía de la disminución de los recursos que crearíamos condiciones favorables para el éxito de las reformas.

Se impone avanzar más allá de una lectura *compensatoria* de las reformas y de las políticas públicas. La comprensión de los efectos indeseables, por así llamarlos, solamente pueden crear una platafor-

---

efecto. Hay límites absolutamente objetivos para verificar esas diferencias que son de evolución política y económica y de actualización de tales expectativas para cada país en la región. Quedarnos atrás puede ser una injusta afirmación en este contexto.

<sup>32</sup> Sobre este aspecto hay un trabajo de Momma, A. M. *As políticas educacionais brasileiras do ensino fundamental no contexto do Mercosul: perspectivas e desafios para o processo de integração concluído*. Tese de Mestrado, FE\Unicamp, 2000, que advierte sobre estas vicisitudes de los mecanismos de integración regional en el contexto de la fragilidad política y económica de los países del Mercosur.

ma de éxito para las reformas si repensamos su *carácter compensatorio hacia un carácter reparador y reconstructor de las reformas elaborando e implementando políticas públicas reparadoras y de reconstrucción*. No para evaluar puniendo, y sí para evaluar promoviendo y creando condiciones de éxito. La promoción del progreso crearía condiciones previas para que las evaluaciones comparativas se sustenten y no se presenten como estándares intangibles.

El abordaje de la *calidad educacional* de los sistemas en perspectiva evaluativa también es atravesada por la lógica de la *regularidad causal*, igualmente próxima al discurso de la eficiencia y de la eficacia. Como en la lectura anterior de este punto de la agenda de los años 2000, nos parece distante y heterogénea en la medida en que las construcciones sobre la *naturaleza de la calidad* están subordinadas a *lecturas económicas de ese proceso* y a los costos que el sistema tiene para lidiar con la producción de calidad, que presupone igual punto de partida para los sistemas evaluados, a fin de efectuar las *mediciones comparativas*. Mucho más preocupante, aún, si la meta de calidad está ligada a la evaluación, y, por esta vía, a la *provisión de recursos de fomento* para aquellos que alcanzan esas metas. Tales lecturas desvirtúan la finalidad de los sistemas educativos latinoamericanos, introduciendo nuevos valores y permitiendo exceder fronteras éticas en la tentativa de alcanzar las *metas prefijadas externamente*<sup>33</sup>. Esa lectura economicista de la evaluación representa una *regularidad causal* del estado del progreso educativo en la región. La crítica constante al progreso educativo a partir de evaluaciones comparativas nos remite finalmente al dilema de “qué” comparar<sup>34</sup>.

El progreso comprendido como un resultado de un movimiento para adelante “como un avance”, *un movimiento a un nivel superior*;

---

<sup>33</sup> Véase PREAL. *Determinación de los Estándares*.

<sup>34</sup> Sartori, G. *Op. cit.*, pág. 34. Comparar peras y manzanas son comparables. Imaginamos que sean comparables por algunas variables y por otras no. La llave es que comparar implica asimilar y diferenciar los límites de los elementos comparados.

*un crecimiento, un aumento, una mejora sustantiva* siempre asociada a cambios a través de reformas exhibe estas contradicciones y tenemos la esperanza de que en sí mismas, estas contradicciones sean como la chispa para encender las luces que iluminen permanentemente las sombras aún existentes en la educación de América Latina.