

# Tendencias actuales de las reformas educativas

Juan Carlos Tedesco

Juan Carlos Tedesco, director de la Oficina Internacional de Educación (OIE), Ginebra, fue Profesor visitante del Centro de Estudios Avanzados. El presente documento se presentó a la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI los días 2 y 4 de marzo de 1993

ESTUDIOS • Nº 5  
Julio 1995  
Centro de Estudios Avanzados de la  
Universidad Nacional de Córdoba

Este documento intenta resumir las principales lecciones aprendidas en el proceso de cambio educativo llevado a cabo en las últimas décadas. Se trata de una serie de reflexiones a partir de la información y la experiencia recogidas en el trabajo de cooperación internacional. En este sentido, es preciso advertir que las reflexiones están inspiradas fundamentalmente en las experiencias de los países de América Latina, Europa y EE.UU. El caso de los países asiáticos merece una consideración aparte, debido a la significativa influencia de los factores culturales en general y del rol de la familia en particular. En el caso de los países de África, además de la importancia igualmente significativa de los factores culturales, el análisis del cambio educativo está íntimamente asociado al problema más general de las condiciones materiales de vida de la población, que inciden directamente sobre las posibilidades de éxito de cualquier estrategia de aprendizaje. Los países árabes se asemejan a alguna de las situaciones anteriores, salvo el caso de los países con fuerte influencia del integrismo islámico, donde los cambios educativos se asocian al problema de la pugna entre tradicionalismo y modernización.

Por su naturaleza, este documento constituye más bien un *position paper*. Las opiniones expresadas son de responsabilidad personal y no comprometen de ninguna manera a la UNESCO ni al BIE.

## Efectos perversos de los cambios educativos permanentes

Al menos en las tres últimas décadas y para enfrentar los nuevos desafíos del desarrollo social, el sistema educativo estuvo sujeto a sucesivas y cambiantes propuestas de reforma que, paradójicamente, han fortalecido su rigidez y su inmovilismo.

Por esta razón, en ciertos sectores políticos y so-

ciales existe un fuerte escepticismo acerca de las posibilidades de modificar el funcionamiento del sistema educativo. Una rápida ojeada a la historia de las últimas décadas permitiría sostener que en educación ya ha sido intentado todo y que, sin embargo, los resultados son escasos.

En consecuencia, uno de los primeros obstáculos de todo proceso de reforma educativa es la necesidad de superar el escepticismo acerca de las posibilidades de modificar el funcionamiento de las administraciones educativas. Estrategias de cambio radical provenientes del exterior provocan la resistencia de los actores internos. Estrategias basadas exclusivamente en la capacidad interna para autotransformarse son muy lentas y generalmente terminan cediendo a las presiones por satisfacer las demandas corporativas. Por esta razón, actualmente existe una tendencia a colocar la prioridad del cambio educativo en el aspecto institucional. El objetivo consiste en abrir las instituciones a los requerimientos de la sociedad e introducir factores de dinamismo en los mecanismos internos de gestión educacional. En síntesis, una gestión donde exista mayor capacidad de reacción frente a las demandas y a los resultados.

### **El consenso nacional y el largo plazo como condiciones de éxito**

Una de las lecciones aprendidas a partir del “reformismo permanente” señalado en el punto anterior es que las políticas educativas no son políticas de corto plazo ni políticas que dependan exclusivamente de un sector. El éxito de las estrategias educativas depende, entre otros factores, de la continuidad en su aplicación. Pero para que exista continuidad es necesario el consenso y el compromiso de todos los actores en su aplicación. En este sentido, el debate internacional muestra que actualmente existen condiciones favorables para establecer nuevas alianzas en torno a estrategias educativas. Sectores que en el pasado tenían intereses diferentes, tienden hoy a coincidir acerca de ciertos objetivos educacionales básicos que pueden, por esa razón, convertirse en objetivos de consenso nacional. Responsabilizar a la sociedad en su conjunto por las acciones educativas, implica otorgarle la autoridad para definir orientaciones. En este sentido, las políticas educativas tienden a superar el carácter de políticas de gobiernos y asumir lo que ha dado en llamarse políticas de Estado. La traducción práctica de esta tendencia es, paradójicamente, la revalorización de ciertas fórmulas de gobierno educativo con representación plural sujeta a consensos nacionales, consejos educativos locales, autonomía de los establecimientos, etc. En síntesis, despartidizar la gestión educativa.

Reconocer que las políticas educativas son políticas de largo plazo, también implica admitir que para definir sus estrategias es necesario disponer de una fuerte capacidad de anticipación a demandas y problemas futuros. Desde el punto de vista político, la capacidad de anticipación exige un acuerdo que oriente el comportamiento de los actores en función de metas nacionales. Sin embargo, el acuerdo político es una condición necesaria pero no suficiente. La capacidad de anticipación también requiere disponer de diagnósticos acertados

sobre la situación presente, un alto grado de información sobre las tendencias mundiales y mecanismos de evaluación de los resultados de las acciones emprendidas, que permitan efectuar cambios antes que ciertos resultados se consoliden y su modificación sea difícil y costosa. Por esta razón, el fortalecimiento de los sistemas de información (medición de resultados, observatorio de tendencias internacionales, etc.) constituye actualmente una de las áreas de más intensa actividad en la modificación de los sistemas de gestión educativa.

### **Los recursos financieros son condición necesaria pero no suficiente del cambio educativo**

La escasez de recursos financieros ha sido uno de los argumentos más recurrentes para explicar los bajos resultados de la acción educativa. No cabe duda alguna que los recursos destinados a educación, en la mayoría de los países, son escasos y, además, han estado sujetos a variaciones constantes producto ya sea de la inestabilidad política o de la inflación. Sin embargo, la comparación internacional indica que en casos donde los recursos financieros han existido, los resultados educativos fueron igualmente insatisfactorios. El ejemplo de EE.UU. es, probablemente, el más ilustrativo. Al respecto, la siguiente cita exime de mayores comentarios:

“Por más de tres décadas, desde la inauguración por los soviéticos del primer satélite del mundo, el *Sputnik*, sucesivos gobiernos de los Estados Unidos se han esforzado (a veces en forma muy enérgica) por mejorar la situación. Los gastos reales por alumno alcanzaron una tasa anual de 3 3/4, casi triplicándose entre 1960 y 1988. Además, los gastos adicionales generaron exactamente lo que pedían los defensores de expendios más elevados: clases reducidas y maestros más educados y experimentados. Durante el pasado cuarto de siglo, la tasa promedio alumno/maestro en las escuelas públicas disminuyó de más veinticinco a menos dieciocho, una merma del 30%. Más de la mitad de los maestros actuales posee por los menos un *Master*. Ya en 1986, la mitad de los maestros tenía un mínimo de quince años de experiencia en enseñanza. Estos datos, considerados en su conjunto, indican la magnitud real del problema. Los gastos se triplicaron y el rendimiento bajó. Los recursos adicionales han aumentado claramente los gastos del sistema educativo en relación al pasado, pero, sin embargo, no parecen haberlo mejorado. Los Estados Unidos no pueden esperar revertir las tendencias en educación simplemente desembolsando más dinero. En nuestra opinión, tendrían que emprender una reforma que cambie en profundidad la manera de gastar. Esta nación tiene que examinar detenidamente la organización de la educación”.<sup>1</sup>

El tema del financiamiento de la educación merece un análisis por separado. Aquí sólo interesa mencionarlo como un elemento adicional que confirma la hipótesis de la necesidad de un cambio educativo global y no simplemente seguir agregando recursos al sistema tal cual existe.

---

1.- John E. Chubb; Eric A. Hanushek en *Setting National Priorities: Policy for the Nineties*, The Brookings Institution, Washington D.C.

## **Las reformas educativas han superado el eje basado en el aumento de la cobertura para pasar a un eje basado en el cambio y mejoramiento de la calidad**

Se ha superado el concepto según el cual más años de estudio estaban asociados linealmente a mayor productividad y a mayor participación social. Los esfuerzos realizados para aumentar la cobertura del sistema educativo han sido enormes. Sin embargo, los países donde la expansión cuantitativa ha sido exitosa comprueban hoy que los resultados obtenidos no son congruentes con el esfuerzo realizado tanto por los gobiernos como por las familias: tasas de repetición muy altas o logros de aprendizaje muy bajos indican que aun para resolver el problema de la cobertura, es necesario modificar la calidad de la oferta pedagógica.

El énfasis en la calidad está actualmente reforzado por los cambios en las demandas sociales por educación. Las modificaciones tecnológicas y organizacionales en los lugares de trabajo, así como el fortalecimiento de la democracia política, exigen un comportamiento ciudadano basado en el desarrollo de ciertas capacidades que los sistemas educativos tradicionales no promueven en forma sistemática: dominio de los códigos en los cuales circula la información, capacidad para procesar la información, para resolver problemas, para trabajar en equipo, para expresar demandas.

El problema consiste en definir cómo se enseñan o cómo se desarrollan esas capacidades. Las reformas curriculares y pedagógicas efectuadas hasta ahora nos señalan, al menos, dos grandes interrogantes. El primero se refiere a la posibilidad de definir políticas sobre métodos de aprendizaje. En este sentido, la experiencia internacional indica que existe una gran diversidad de procedimientos y que los métodos son definidos por los docentes, aun en casos donde existen fuertes regulaciones y normas exhaustivas. La estrategia alternativa a la definición de políticas o normas sobre métodos de aprendizaje consiste en fortalecer el profesionalismo de los docentes a través de su formación inicial y en servicio.

El segundo es técnicamente más complejo. Hasta ahora, las teorías del aprendizaje resolvieron relativamente bien el problema de cómo se aprenden o desarrollan capacidades, valores, actitudes. En este aspecto, las respuestas son menos categóricas tanto desde el punto de vista de la teoría como de sus aplicaciones en instituciones escolares.

El énfasis de la calidad se expresa actualmente a través de la preocupación por los resultados del aprendizaje. Uno de los aspectos centrales de las actuales tendencias de cambio educativo consiste, precisamente, en diseñar eficaces mecanismos de evaluación de resultados.

### **La demanda educativa como factor de cambio**

Entre las características más importantes de las reformas educativas se encuentra su focalización en el cambio de la oferta. El papel de la demanda fue subestimado o considerado solamente en ciertas etapas iniciales del proceso de cambio. Uno de los rasgos más novedo-

Los rasgos de las actuales tendencias de reforma educativa es, al contrario, el rol protagónico que se otorga a la demanda social. Esta tendencia trasciende a través de dos tipos diferentes de acciones:

I.- medidas y programas destinados a otorgar mayor poder de decisión a los usuarios del sistema educativo (padres o estudiantes), a través de mecanismos específicos (*vouchers*, autonomías institucionales, privatización), y

II.- programas destinados a mejorar la calidad de la demanda educativa, a través de mayor información a los usuarios.

### **Las estrategias de cambio educativo tienen un carácter sistémico**

Otro de los rasgos importantes de las estrategias de reforma aplicadas en el pasado ha sido su focalización en el cambio de determinado insumo considerado como factor clave de cambio educativo: aumento de los salarios docentes, reformas de los contenidos, cambio administrativo (descentralización), equipamiento, infraestructura, etc. La evaluación de estos cambios ha permitido apreciar que sus modestos resultados se explican porque ellos han operado en forma relativamente aislada del resto de los factores. Los cambios educativos dependen de la interacción de múltiples factores, que actúan en forma sistémica.

Pero reconocer el carácter sistémico no significa que sea necesario o posible modificar todo al mismo tiempo. Significa, en cambio, que en determinado momento es preciso hacerse cargo de las consecuencias de la modificación de un insumo específico sobre el resto de los factores. Una medida de cambio institucional —la descentralización, por ejemplo— que no considere en qué momento y con qué orientación serán efectuadas las acciones de capacitación del personal, de la reforma de los contenidos, de la estructura salarial o de los métodos para la provisión de equipamiento y material didáctico, tendrá seguramente impacto reducido sobre los resultados educativos.

El problema central de las reformas consiste, por lo tanto, en establecer la secuencia y el peso en que deben cambiar cada uno de los insumos. La experiencia indica que estos aspectos (secuencia y peso) pueden ser definidos más fácilmente a nivel local y no a nivel central. Resulta prácticamente imposible determinar una secuencia de cambio educativo similar para contextos sociales, geográficos y culturales muy diferentes. Por esta razón, actualmente existe una fuerte tendencia a otorgar la prioridad a los cambios institucionales destinados a brindar mayor grado de autonomía a las instituciones para definir su propia estrategia de mejoramiento (“proyecto por establecimiento”, autonomía institucional, etc.).

### **El cambio institucional es la prioridad**

El punto clave de la discusión acerca de la transformación institucional es, obviamente, el rol del Estado. Al respecto, también el análisis comparativo internacional permite apreciar que no existen salidas simples ni fáciles, tales como la estatización o la privatización, la

centralización o la descentralización. La experiencia internacional muestra que los casos exitosos de descentralización y también los de privatización, son aquellos en que hay una administración central fuerte o están asociados a la presencia de administradoras estatales sólidas, respectivamente.

La cuestión pasa, en definitiva, por definir claramente cuál es el rol de la administración central-estatal. En este sentido, el resumen de las discusiones actuales permite fijar al menos tres grandes áreas de responsabilidad: la primera se refiere a la determinación de prioridades a través de mecanismos de discusión democrática; la segunda, al diseño y operación de procedimientos que permitan evaluar los resultados obtenidos en el cumplimiento de dichas prioridades, otorgando niveles altos de autonomía a las instituciones e instancias locales para definir los procesos mediante los cuales se llegan a esos resultados; la tercera, particularmente importante en países con fuertes desequilibrios sociales, está referida a la aplicación de eficientes mecanismos de compensación de diferencias que neutralicen los riesgos antidemocráticos de las estrategias descentralizadoras.

En síntesis, cambiar el tipo de organización institucional a través del cual se brindan los servicios educativos, es una prioridad desde el punto de vista estratégico. Mayor autonomía a las instituciones educativas y mayor control de resultados, con mecanismos de compensación que garanticen la equidad, parece ser el eje de las transformaciones más prometedoras en este campo.

### ¿Reforma o innovación institucional?

La tendencia a la mayor autonomía institucional supone modificar el esquema tradicional de “reforma del sistema” por un enfoque basado en las innovaciones institucionales o interinstitucionales. En los sistemas educativos de tradición centralista, la innovación estaba reducida al sector privado o a “experiencia piloto” en el sector público. En el mejor de los casos, las experiencias exitosas servían de base para medidas de cambio generales, con resultados no siempre muy favorables. Actualmente, se reconoce cada vez más que el éxito de las innovaciones está asociado a la adecuación a condiciones locales. Por esta razón, parece más importante generalizar la capacidad de innovar, si son utilizadas como centros de demostración para la formación de personal. Desde este punto de vista, también se reconoce que la capacidad de innovar está asociada directamente al profesionalismo del personal.

### El tema de la privatización

En los últimos años se ha producido un intenso debate acerca de la privatización como estrategia de cambio educativo. Esta discusión se ubica, obviamente, en el contexto más global de privatización de empresas y servicios públicos. Sin embargo, la especificidad de la acción educativa y de sus efectos sociales merece que este tema sea considerado con atención. La información disponible permite, al menos, postular las siguientes conclusiones:

a) no existe una asociación unívoca entre privatización de la educación, desarrollo económico y modernización. Países con fuertes porcentajes de educación privada alcanzan resultados tan satisfactorios como países con fuerte predominio estatal y, a la inversa, mayor cobertura de enseñanza privada no está asociado con resultados satisfactorios ni desde el punto de vista económico ni educativo. De hecho, globalmente considerados, el sector privado de la educación en los países en desarrollo es más importante que en los países desarrollados.

b) los buenos resultados educativos están generalmente asociados a factores de tipo institucional: existencia de un proyecto pedagógico, liderazgo, trabajo en equipo, responsabilidad por los resultados. Todos estos factores y posibilidades están normalmente asociados al funcionamiento de instituciones educativas privadas. Sin embargo, allí donde el sector público otorga estas posibilidades a sus instituciones, los resultados son igualmente satisfactorios. El problema reside, en consecuencia, en cómo introducir el dinamismo del sector privado en la gestión educativa pública, sin que ésta última pierda sus características democráticas. Este desafío remite, nuevamente, al tema de la autonomía institucional, al control de los resultados y a la compensación de diferencias.

### **¿La capacidad de innovar y la autonomía institucional son patrimonio de los países ricos?**

La reforma educativa basada en la mayor autonomía y responsabilidad de los actores locales supone aceptar la necesidad de niveles más altos de personalización de los servicios. Al respecto, es necesario reconocer que existe cierta tendencia a atribuir la posibilidad de estas estrategias sólo para los países desarrollados o sólo para los sectores sociales medios y altos de los países en desarrollo. Uno de los fundamentos de esta posición es (el hecho) que en los países en desarrollo coexisten procesos de diferenciación y procesos de desigualdad. El riesgo de aceptar que la personalización está asociada a la disponibilidad de recursos es establecer un funcionamiento dual donde las demandas de los sectores pobres sean atendidas a través de programas masivos y las demandas de los sectores medios y altos a través de acciones personalizadas. Sin embargo, nadie puede suponer, bajo el pretexto de la necesidad de atender necesidades masivas, que la atención personalizada es menos necesaria en los servicios destinados a sectores de bajos recursos que en los servicios para población de altos recursos. En el caso de la educación, por ejemplo, son numerosas y diversas las evidencias acerca de las peculiaridades con las cuales los niños provenientes de familias de bajos recursos enfrentan las exigencias del proceso de aprendizaje.

La aplicación de estrategias diferenciadas para el logro de resultados homogéneos constituye, por lo tanto, un criterio necesario para el logro de objetivos democráticos. En este sentido, cabe destacar que las orientaciones de los cambios educativos en los países en desarrollo están íntimamente vinculadas al rol de la cooperación internacional. Los recursos nacionales, como se sabe, además de escasos están normalmente concentrados en el pago de sala-

rios. El margen disponible para inversiones en capacitación de personal, innovaciones pedagógicas, equipamientos, sistemas de información, etc., es muy reducido. Por esta razón, el papel a cumplir por la cooperación internacional es, desde el punto de vista estratégico, crucial. Definir orientaciones adecuadas en este campo constituye, por lo tanto, una tarea de enorme responsabilidad.