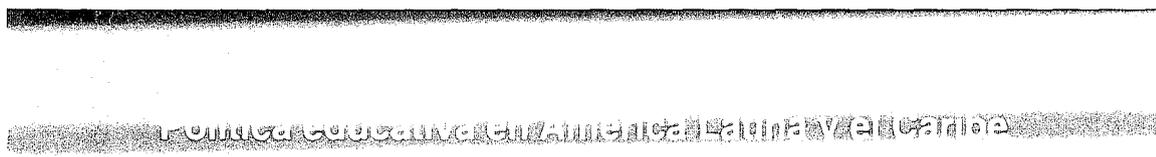


SENDEROS DE CAMBIO

Génesis y ejecución de las reformas educativas
en América Latina y el Caribe



INFORMES TÉCNICOS

Política educativa en América Latina y el Caribe

La revitalización de la educación, propósito común de todos los países del hemisferio americano, no puede lograrse sin una base de conocimiento y una participación abierta de la sociedad en su conjunto. Esta serie de informes tiene el propósito de abrir una nueva avenida para facilitar el diálogo en torno de la política educativa en la región y el aprendizaje sobre su ejecución y resultados. Así mismo intenta servir de vehículo para la diseminación de análisis comparativos y estudios orientados al mejoramiento de las decisiones educativas públicas y privadas. La Oficina para América Latina y el Caribe de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos espera contribuir con los Informes Técnicos a los esfuerzos de diversos actores y organizaciones nacionales e internacionales interesados en la educación.

La Academia para el Desarrollo Educativo produce los Informes Técnicos como una publicación del Proyecto para el Avance de la Educación Básica y la Alfabetización, ABEL 2.

LAC/RSD/EHR, Room 2239 NS
U.S. Agency for International Development
Washington, DC 20253

ABEL2 Project
Academy for Educational Development
1875 Connecticut Avenue, NW
Washington, DC 20009

SENDEROS DE CAMBIO

**Génesis y ejecución de las reformas educativas
en América Latina y el Caribe**

*Benjamín Álvarez H.
Mónica Ruiz-Casares*

EDITORES

1997

C

El Proyecto para el Avance de la Educación Básica y la Alfabetización (ABEL) es gestionado por la Academia para el Desarrollo Educativo (AED) juntamente con Creative Associates International, Inc., Education Development Center, Florida State University, Harvard Institute for International Development, y el Research Triangle Institute. El Proyecto ABEL está financiado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).

Este documento ha sido elaborado por la Academia para el Desarrollo Educativo con patrocinio y orientación de la Oficina para América Latina y el Caribe de la USAID. Los hallazgos, conclusiones y recomendaciones presentados en los documentos de ABEL son los de sus autores y no reflejan las opiniones de ninguna de las instituciones asociadas con el Proyecto ABEL ni de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos.

Permitida la reproducción de los datos contenidos en esta publicación, siempre que se cite su procedencia.

Proyecto 936-5832
Contratos HNE-5832-C-00-4075-00 (core)
y HNE-5832-Q-4076-00 (requirements)



CONTENIDOS

Prefacio	i
<i>Sarah Wright</i>	
Introducción	iii
1 Naturaleza y contexto de las reformas educativas de final de siglo	1
<i>Benjamín Álvarez H.</i>	
2 La búsqueda de un consenso nacional para la reforma de la educación dominicana	23
<i>Josefina Zaiter</i>	
La perspectiva de los reformadores	45
<i>Rocío Hernández Mella</i>	
3 Concertación y compromiso: dinámica de la reforma educativa en El Salvador, 1989-1996	47
<i>Rafael Guido Bejar</i>	47
La perspectiva de los reformadores	71
<i>Ana Evelyn Jacir de Lovo</i>	
4 La iniciativa privada y la tecnología informática en las escuelas de Jamaica	77
<i>Errol Miller</i>	
La perspectiva de los reformadores	109
<i>Everald Gowie</i>	
5 La reforma educativa paraguaya: un camino hacia la democracia	111
<i>Cynthia Hobbs y Kathryn Rentel</i>	
La perspectiva de los reformadores	137
<i>Vicente Sarubbi Zaldívar</i>	
6 La pedagogía de las reformas	143
<i>Benjamín Álvarez H.</i>	
Apéndice—La reforma educativa en España	167
<i>Mónica Ruiz-Casares</i>	

PREFACIO

El equipo de Educación y Recursos Humanos de la Oficina para América Latina y el Caribe de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos ha venido explorando sistemáticamente mecanismos para afectar de manera positiva el medio ambiente político en el que se desarrolla la educación en los países del hemisferio. Para ello ha considerado dos dimensiones: la movilización de recursos y el desarrollo de políticas apropiadas. La evidencia disponible sugiere que las sociedades en desarrollo son capaces de movilizar considerables recursos técnicos y financieros cuando existe un consenso fuerte y amplio en torno de una política adecuada y urgente. La experiencia también nos enseña que, cuando el ambiente de las políticas públicas es favorable, los recursos económicos y de conocimiento existentes en un determinado país pueden lograr cambios profundos en su sistema educativo.

La literatura sobre la relación entre la investigación científica y el desarrollo de políticas posee en la actualidad dos limitaciones básicas. En primer lugar, está restringida notablemente por su alcance geográfico, puesto que está concentrada en el mundo industrializado. El análisis sistemático sobre el uso de la información científica y técnica en la formulación y ejecución de políticas en los países en desarrollo continúa siendo un campo relativamente inexplorado. La segunda limitación de la literatura sobre la utilización del conocimiento reside en su distanciamiento de los factores sociales y políticos que estructuran las agendas políticas y los procesos de decisión.

Los estudios de caso que se presentan en este documento se realizaron en la República Dominicana, El Salvador, Jamaica y Paraguay, con la participación de investigadores y reformadores de cada uno de tales países. El objeto de su investigación fue el proceso de ejecución de las políticas educativas en sus respectivos ambientes sociales y políticos. El análisis identifica y discute la aplicabilidad de las lecciones aprendidas por los países de la región que han iniciado un proceso de transformación estratégica de sus sistemas de educación básica. También analiza diferentes tipos de reforma y las condiciones para su ejecución exitosa.

El documento está organizado de la siguiente forma: el capítulo primero proporciona los antecedentes de las reformas y establece un marco conceptual para la discusión de las reformas educativas. Los siguientes cuatro capítulos desarrollan los estudios de caso en los países mencionados anteriormente, acompañados de las reflexiones y respuestas de profesionales involucrados en el proceso en calidad de "reformadores." El capítulo final es un análisis comparativo de los casos presentados y una revisión de las lecciones aprendidas en cada uno de ellos. Se concluye con una discusión sobre los ambientes políticos y sociales en que se ubican las reformas y

sobre su papel para el futuro de las naciones. El documento sobre la reforma educativa en España no formaba parte del plan original del estudio. Sin embargo, se añadió a manera de apéndice, dadas las semejanzas de la experiencia de la reforma y los nexos históricos y culturales que unen a los países de Iberoamérica.

La Oficina de Asuntos Latinoamericanos y del Caribe, de la Unidad de Desarrollo Sostenible Regional, agradece a los investigadores, reformadores y demás participantes en el estudio, su generosa contribución y su interés en la mejora de la educación en el hemisferio.

Sarah Wright
Oficina para América Latina y el Caribe
División de Educación y Recursos Humanos
Agencia par el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

INTRODUCCIÓN

En cada uno de los países de las Américas, la educación constituye uno de los temas más importantes de debate público. En primera instancia, porque el acceso a la educación formal se ha incrementado y los costos de mantener los sistemas educativos públicos, se han aumentado en un clima global de reducción de la operación de los Estados. Pero especialmente porque no parece existir otra forma de enfrentar el futuro que la de desarrollar la competencia humana, sobre todo en un período de extraordinaria incertidumbre económica, caracterizado por el surgimiento de una industria basada en el uso intensivo del conocimiento y por una gran ambigüedad en los valores sociales que constituyen el lazo de identidad de las naciones.

Este debate es aún más agudo y crítico en los países de América Latina y el Caribe, que necesitan además resolver antiguas y persistentes desigualdades en materia de desarrollo humano. En efecto, a medida que las oportunidades para el aprendizaje se multiplican en forma sin precedente en la historia, las distancias entre aquellos individuos, organizaciones y países conectados a las redes internacionales del conocimiento y los que viven al margen de esta dinámica se aumentan cada vez más.

La cuestión fundamental para nuestras naciones consiste en determinar la forma de disminuir las tres brechas siguientes. La primera brecha está representada por una creciente distancia entre los países de América Latina y el Caribe y las sociedades más industrializadas en términos de la competencia de sus recursos humanos, nivel de escolaridad, número de profesionales del conocimiento, mecanismos de acceso a la información e infraestructura institucional para el conocimiento y la innovación. La segunda brecha ocurre al interior de cada uno de los países entre los grupos de población con acceso al conocimiento y a los beneficios de los avances de la ciencia y la tecnología y los que se encuentran marginados. La tercera, es la brecha existente entre nuestro conocimiento de lo que es posible y deseable y la calidad de los ambientes de aprendizaje que le proporcionamos a nuestros niños y jóvenes.

Casi todos los países de la región han iniciado algún tipo de reforma educativa, con la que esperan inaugurar el siglo próximo, como medio fundamental para confrontar esas brechas y responder a las exigencias de la nueva sociedad global. Además, los países del hemisferio en su conjunto han decidido comprometerse en la empresa colectiva de aprendizaje entre las naciones, orientada a identificar las formas más apropiadas y eficientes de mejorar las oportunidades educativas de todos sus habitantes y a construir una comunidad de naciones unidas por vínculos más profundos y duraderos que los del mero intercambio comercial.

Con el objeto de contribuir al aprendizaje conjunto entre los países sobre la manera en que se están ejecutando las nuevas políticas de renovación educativa, en 1996 se realizó una serie de trabajos y discusiones en un grupo de países

relativamente pequeños de Centroamérica, el Caribe y Sudamérica que se encontraban en medio de una reforma educativa. Específicamente, El Salvador, la República Dominicana, Jamaica y el Paraguay. La información se complementó con datos, referencias, observaciones y entrevistas en otros países como Colombia, Chile, Brasil y Nicaragua.

Esta discusión comparativa de la breve historia de las reformas educativas de la última década del siglo, no pretende ofrecer una respuesta única o una fórmula a seguir para transformar o mejorar los sistemas educativos del continente. Sus propósitos son mucho más modestos; se trata de ir más allá de la retórica que soporta la mayoría de las reformas educativas de nuestra época, e iniciar el estudio crítico sobre lo que sucede en la práctica una vez que se decide ejecutar un cambio educativo de dimensiones nacionales.

Varios observadores nacionales en cada uno de los países mencionados, recopilaron información básica sobre el proceso de ejecución de la reforma educativa durante dos o tres semanas de trabajo de campo y realizaron una breve descripción e interpretación de esta historia para extraer las lecciones más evidentes, las cuales se discutieron con personas involucradas en la planificación y ejecución de las respectivas políticas educativas. En este informe se presenta un resumen del resultado de estas primeras exploraciones en torno de la ejecución de las reformas educativas. Su propósito es abrir la discusión e identificar puntos críticos de análisis para un aprendizaje que apenas se inicia en la región.

El capítulo inicial de este informe introduce el tema de las reformas educativas de América Latina y el Caribe, en el contexto de los cambios paralelos ocurridos en otras regiones del mundo y en relación con las tendencias esbozadas por la comunidad internacional. Se plantean así mismo las preguntas que es necesario abordar y se discuten algunas lecciones de la investigación reciente. Los cuatro capítulos siguientes presentan los casos de países que constituyeron la referencia fundamental del documento. En ellos se destacan los diversos contextos sociales en que surgieron las reformas educativas, sus principales actores, las características y los procesos de interacción ocurridos y las lecciones que cada historia brinda a los reformadores y observadores. Estos capítulos incluyen las reacciones de algunos participantes en la ejecución de la respectiva reforma. La última parte del documento identifica los temas críticos que surgieron de la comparación de los diferentes procesos de reforma y analiza una serie de factores a considerar cuando se ejecuta una reforma educativa. Como complemento a la comparación anterior se incluye una breve reseña de la reforma educativa en España.

Este trabajo no se hubiera podido realizar sin el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), dentro del programa ABEL 2 (Mejora de la Educación Básica y la Alfabetización). Tras una conferencia internacional realizada en diciembre de 1994, durante la cual se esbozaron las líneas generales de un trabajo colectivo, se creó el Consorcio para la Revitalización de la Educación en las Américas (PERA, por sus siglas en inglés), con sede en El Diálogo

Interamericano, organización que ha venido promoviendo la interacción y el diálogo político en las Américas durante varios años. Estos esfuerzos representan una nueva concepción de la asistencia técnica para el desarrollo, basada en la actividad concertada de diversos actores dentro de cada país y en la solidaridad entre los países de las Américas en la construcción de destinos comunes.

Las ideas que guiaron el estudio surgieron de incontables discusiones con Sarah Wright, David Evans, Emily Vargas y Jim Hoxeng de USAID y Francy Hays, David Chapman, Beverly Jones y John Hatch de la Academia para el Desarrollo Educativo. Donald Winkler del Banco Mundial, Claudio de Moura Castro, Guiomar de Mello y Marcelo Cabrol del Banco Interamericano de Desarrollo, y Marcia Bernbaum, contribuyeron con su experiencia, acertados consejos y su red de contactos. Ray Chesterfield además de colaborar en los aspectos de metodología revisó los manuscritos varias veces. Francy Hays, proporcionó un apoyo conceptual y administrativo invaluable y Karin Lockwood organizó las reuniones de trabajo y participó en la preparación de diversos capítulos. Los autores agradecen su aporte a la vez que se hacen responsables de todas las limitaciones del estudio.

Los autores y editores.

NATURALEZA Y CONTEXTO DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE FINAL DE SIGLO

Benjamín Álvarez H.

Las nuevas reformas educativas

Aunque el aprendizaje de los individuos y las colectividades ocurre en los más diversos ambientes, las sociedades han diseñado contextos específicos para propósitos de aprendizaje. La escuela, por ejemplo, ha sido el prototipo del ambiente de aprendizaje en el siglo XX. Pocas instituciones a lo largo de la historia han tenido una expansión tan rápida, no obstante haber sido blanco de constantes críticas. Hoy día, casi todos los niños de 6 a 12 años de edad asisten a algún tipo de escuela en todos los rincones del planeta. Los profetas que hace veinte años predicaron la desescolarización de la sociedad, no se imaginaron que, por el contrario, la escuela se convertiría en un punto focal para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de las naciones.

Diversas razones soportan el interés mundial en torno de las reformas de la educación. El realineamiento político y económico de los países europeos, por ejemplo, ha estado acompañado de una inevitable reorientación e internacionalización de sus sistemas educativos, especialmente en los niveles de la educación secundaria y superior. Esto se refleja, no solamente en la multitud de programas educativos de intercambio entre los países europeos,¹ sino también en la reorganización de la estructura nacional de la educación en cada país miembro de la Comunidad Europea.

En los países del Este europeo que se encuentran en medio de la transición de una economía planificada a una economía de mercado, las reformas educativas tienen el objeto de proporcionar a los trabajadores destrezas transferibles y mercadeables y a todos los ciudadanos la capacidad de participar en un nuevo esquema de democracia y competencia. Estos cambios implican una apertura al pluralismo ideológico, una disminución del monopolio estatal y un enfoque administrativo democrático. Pero sobre todo, una nueva concepción de los fines y la naturaleza del aprendizaje escolar. En efecto, las destrezas intelectuales promovidas por los sistemas educativos de tales países, no coincidían con las necesarias para desarrollar un pensamiento crítico e independiente orientado a plantear y solucionar nuevos problemas.²

Aunque las economías de rápido crecimiento del Este asiático han desarrollado un conjunto de políticas sociales y económicas muy diversas entre sí y cambiantes, todas han coincidido en el fortalecimiento del capital humano nacional por medio de la educación. Esta inversión está demostrando éxitos sorprendentes, no solo en el

nivel de las destrezas cognoscitivas de sus jóvenes, sino también en términos de progreso económico.³ Los países de otras regiones del mundo, África o América Latina, que están avanzando en direcciones similares, se han visto obligados a reevaluar el papel, que en el proceso de desarrollo, podría jugar el sistema educativo.

Las Américas de regreso a las aulas escolares

En los Estados Unidos el movimiento de reforma se remonta por lo menos a 1983 con la publicación de “*A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform.*” La preocupación en torno de los resultados nacionales de la educación y sobre los “estándares” que estos deberían alcanzar, ha motivado numerosos programas de reforma de la escuela y la propuesta de metas nacionales a lograr en cada uno de los estados de la unión.

En el debate actual en torno de la reforma educativa en este país, se podrían identificar tres posiciones. Quienes consideran que es necesario reformar profundamente el sistema educativo por dos razones fundamentales: porque sus estándares han declinado y su calidad no corresponde a lo esperado, o porque el sistema educativo “avanza a pasos incrementales, en un ambiente de cambios exponenciales.”⁴ Otros consideran que el movimiento de reforma es un ataque político a las escuelas públicas, basado en una crisis inexistente.⁵ Finalmente, hay quienes piensan que el problema está más allá de las escuelas y que

“ninguna reestructuración del currículo, innovación de la enseñanza, cambio de la organización escolar, fortalecimiento de los estándares, replanteamiento de la formación de los maestros o de sus condiciones laborales, va a tener éxito, si los estudiantes no llegan a la escuela interesados y comprometidos a aprender. Para entender cómo se desarrolla este compromiso, por qué ha declinado en las pasadas tres décadas y, más importante aún, cómo volvemos a entusiasmar a los estudiantes en el aprendizaje, necesitamos mirar no a lo que sucede en el salón de clase, sino a la vida de los estudiantes más allá de las paredes de la escuela.”⁶

El Canadá, al igual que otros países industrializados, también afronta crecientes demandas de los programas de bienestar social dentro de los cuales se incluye la educación, que están conduciendo a un replanteamiento de los sistemas educativos de sus provincias. Estos replanteamientos buscan un control más sistemático de la eficiencia de las escuelas, una reducción de sus costos y una mayor autonomía.

Los países de América Latina y el Caribe, tradicionalmente rezagados con respecto de sus vecinos, Canadá y los Estados Unidos, han logrado notables avances durante los últimos treinta años en materia de oportunidades de escolarización para sus niños y jóvenes. Actualmente, la mayor parte de los niños de la región gozan de

acceso a la escuela primaria. Hace veinticinco años, solo cuatro de cada diez niños chilenos disponían de esa posibilidad. Algunos países como Colombia, el Ecuador, México, Trinidad y Tobago y Nicaragua duplicaron su tasa de escolarización secundaria en dos décadas. La República Dominicana las triplicó. La tasa de participación en la educación primaria y secundaria se incrementó de 81% a 96% en la Argentina y de 63% a 89% en el Ecuador durante el mismo período.

Las rutinas escolares, establecidas por décadas, se han extendido con sorprendente semejanza a través de culturas y países. Pero paradójicamente, las diferencias entre las escuelas en la mayor parte de los países de las Américas, se han hecho más profundas en cuanto a recursos, calidad de la oferta y aprendizaje. De tal manera que la experiencia escolar, aparentemente universal, es bastante diferente para los varios grupos de niños. El mercado escolar se encuentra ampliamente segmentado y así continuará, dadas las actuales tendencias. Esto se agudiza por el hecho de que, aunque todos los niños experimentan una discontinuidad entre los ambientes escolar y familiar, los niños de los sectores pobres, de comunidades indígenas y de zonas rurales sufren mayores dificultades para adaptarse de un ambiente a otro. Los indicadores disponibles sobre el aprendizaje escolar reflejan esta situación.

El notable consenso en todos los países del hemisferio de que el sistema escolar no está funcionando de acuerdo con las expectativas de la sociedad, ha promovido reformas de gran envergadura. Este movimiento de reestructuración, sin embargo, está motivado por factores externos a la escuela misma.⁷ La educación aparece como un requisito indispensable para la inserción de los países en la economía global, una condición para la democracia y un imperativo ético para reducir las desigualdades y la pobreza en el mundo.

Luego de un período de desencanto con la productividad de la escuela pública, las esperanzas de las naciones están otra vez puestas en la capacidad de sus sistemas de educación para enfrentar un futuro de gran incertidumbre. La década con la que se cierra el siglo parece ser la década de la escuela en las Américas.

La comunidad internacional y las reformas de la educación en América Latina y el Caribe

En América Latina y el Caribe el renacimiento de la escuela ha sido profundamente influido por la comunidad internacional. Las raíces y la evolución del movimiento de reforma en la década de los noventa son inseparables de las actividades, prioridades e ideologías adoptadas por los principales actores internacionales, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), los organismos de las Naciones Unidas y algunas fundaciones privadas. Hay una globalización de principios y una vertiginosa diseminación de los conceptos centrales. Así lo demostró la actividad

posterior a la Conferencia Mundial sobre la Educación para todos celebrada en 1990 en Jomtien, Tailandia. El lenguaje de las políticas públicas de los diversos países, ha asimilado muchas de las ideas presentadas entonces; éstas se van incorporando en los grandes programas de intervención social, con frecuencia financiados por las agencias internacionales.

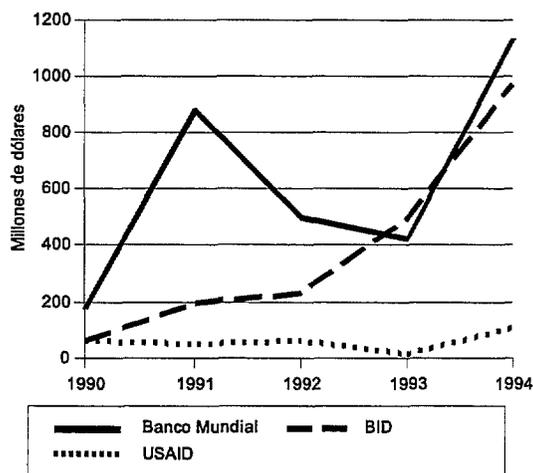
El Banco Mundial es actualmente la fuente de financiación externa más importante para los programas de reforma educativa en los países de medianos y bajos ingresos.⁸ Desde 1980 la actividad de préstamos para educación se ha casi triplicado y la participación del Banco Mundial se ha duplicado. En América Latina y el Caribe el Banco Mundial invirtió 174 millones en 1990 y más de 1.131 millones en 1994.⁹

Si bien el financiamiento de la educación por parte de la banca internacional se ha incrementado, la composición de los préstamos ha variado substancialmente. Parece existir un mayor interés en el mejoramiento sistemático de la educación primaria y secundaria, en contraposición al énfasis previo en la infraestructura física o en componentes aislados del sistema. La actividad prestataria del Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo, ha pasado por diferentes etapas. Durante las décadas de 1960 y 1970 el Banco se concentró en los aspectos de infraestructura: edificios y equipos. En la siguiente década complementó la inversión en infraestructura física con libros, capacitación de maestros y desarrollo del currículo. Durante la presente década está enfatizando las reformas sistémicas.¹⁰ Su inversión se incrementó de 61,4 millones de dólares en 1990 a 967,4 en 1994. La evolución de la financiación del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia para el Desarrollo Internacional aparece en el Gráfico No.1.

Aunque el apoyo internacional a los programas de renovación de la educación ha aumentado en forma apreciable, esta contribución representa solamente un modesto componente de la inversión total que los países están haciendo en educación. El promedio de préstamos anuales para la educación concedidos por el Banco Mundial, oscila entre el 1,3 % del gasto total en educación en el Uruguay y el 11,8% en el Paraguay.¹¹

Pero, ¿en qué consisten las nuevas intervenciones educativas apoyadas por la comunidad internacional? Con el objeto de obtener información que sobrepasara los aspectos financieros, se seleccionó una muestra de proyectos de apoyo externo prestado por los bancos internacionales y la USAID, durante la presente década a países de América Latina y el Caribe. En la muestra se tomaron todos los proyectos activos en marzo de 1996, es decir, aprobados en este mismo año o a partir de 1990, o en proceso de ser aprobados (“in the pipeline”) por la respectiva organización o banco. El interés de este análisis no era la cantidad de fondos pertinentes, sino el tipo de programas diseñados y las actividades planeadas.¹² De

Gráfico 1. Evolución de la financiación externa de la educación en América Latina y el Caribe



Fuentes: McMeekin, Robert. *Coordination of External Assistance of Education in Latin America and the Caribbean*. UNESCO-UNICEF, April 1996; y LAC EHRTS Project. "Program Overview 1995: Education and Human Resources Development." Working Papers, No. 10. Education and Human Resources Division, Bureau for Latin America and the Caribbean, U.S. Agency for International Development. Washington, DC: Academy for Educational Development, 1996.

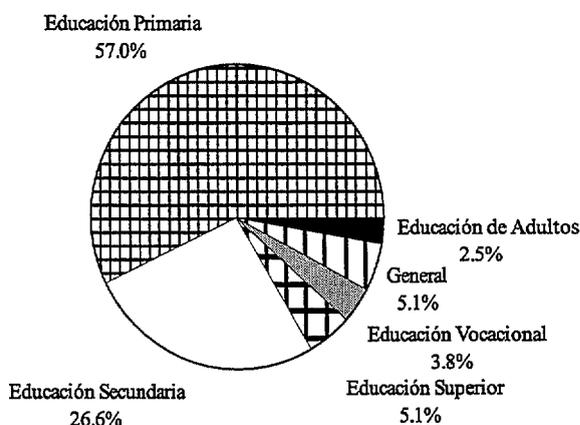
los sesenta proyectos de la muestra, más de la mitad (34) estaban apoyados por el Banco Mundial, 16 por el BID y 10 por la USAID. Del total de proyectos, 16 se hallaban en proceso de aprobación.

Una primera lectura de la actual generación de proyectos internacionales representados en esta muestra sugiere una gran coincidencia de todos ellos, no solamente en los aspectos formales de lenguaje y organización, sino particularmente en el marco de referencia conceptual, el argumento para su justificación, sus componentes y la dinámica que se espera generar. El apoyo externo a la educación tiene efectivamente un sesgo más pedagógico que en el pasado.¹³ Un proyecto típico entraña varios elementos "suaves" tales como la gerencia del sistema, el desarrollo del currículo y la capacitación de maestros.

La mayor parte de los proyectos (57%) en operación o en una etapa de preparación se orienta al mejoramiento de la educación primaria. Cuando se añade la educación secundaria, la participación total del sistema escolar básico en el presupuesto de los préstamos y donaciones internacionales aumenta al 83% (Gráfico No.2). Esta tendencia evidentemente responde al interés global de garantizar una educación para todos. Pocos países han recibido apoyo para campos tales como educación superior, educación vocacional o educación para adultos. La Argentina, por ejemplo, ha tratado de balancear las actividades de reforma escolar con proyectos encaminados a fortalecer, diversificar y expandir su sistema de educación superior.

El valor total del portafolio compuesto por el total de proyectos revisados alcanza la suma de \$4.734 millones de dólares. Solamente tres países: México, el Brasil y la Argentina, reciben más de la mitad de los fondos de préstamo proporcionados por los bancos. La USAID ha concentrado su apoyo en los países más pobres de Centroamérica, el Caribe y Bolivia.

Gráfico 2. Financiamiento externo y nivel educativo de los proyectos



Conceptos subyacentes en los proyectos de reforma

Los objetivos de las reformas de prácticamente todos los países de la región incluyen los siguientes: *calidad* (mejores resultados en términos de aprendizaje escolar, trabajo productivo y actitudes sociales), *eficiencia* (mejor uso de los recursos y búsqueda de nuevas opciones financieras) y *equidad* (participación de grupos con baja representación en el sistema).

Los mismos conceptos aparecen reflejados en la documentación de las agencias prestatarias y donantes. Una vasta mayoría de los programas de la muestra incluyen la calidad como un componente clave. Casi la tercera parte considera que el programa permitirá mejorar el acceso a la escuela o la equidad social. Sin embargo, el interés en torno de la calidad y la equidad en la educación no es nuevo en la región. Por el contrario, la calidad del sistema escolar (ampliamente concebido como aprendizaje de los estudiantes y características de la escuela) y las disparidades sociales en educación han sido el tema de debate por décadas y aún siglos en América Latina. Pero por primera vez, existe una convicción amplia y una estrategia masiva para abordarlos.

Las reformas educativas no se escapan de la obsesión de nuestro tiempo con las organizaciones productivas y la competitividad. Se espera que las escuelas sean también eficientes y se adapten continuamente a las necesidades cambiantes.

Conceptos tales como “planeación estratégica,” “calidad total,” “eficiencia,” “efectividad” y “clientela” se están comenzando a usar ampliamente en el mundo de la educación. Eficiencia, por ejemplo, es un objetivo central del 75% de los grandes programas de intervención educativa de la muestra mencionada.

Componentes principales

No solamente los objetivos de las reformas son similares a través de los países en desarrollo, sino también sus componentes.¹⁴ Los componentes de los programas están relacionados con tres aspectos principales del sistema escolar (Gráfico No.3):

- la escuela en sí misma; su infraestructura física, gerencia y participación comunitaria en el gobierno escolar
- el proceso de enseñar y aprender, como el desarrollo del currículo, los libros de texto y materiales escolares y pruebas de rendimiento escolar
- el mejoramiento del ambiente para el apoyo a la gestión de la escuela, como el desarrollo de nuevas políticas y la contribución del sector privado y el apoyo de conocimiento, a través de los sistemas de información, la capacitación de maestros y la investigación y evaluación

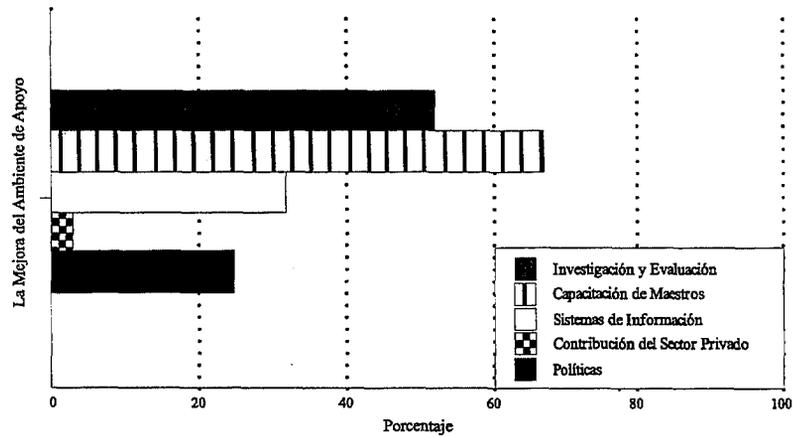
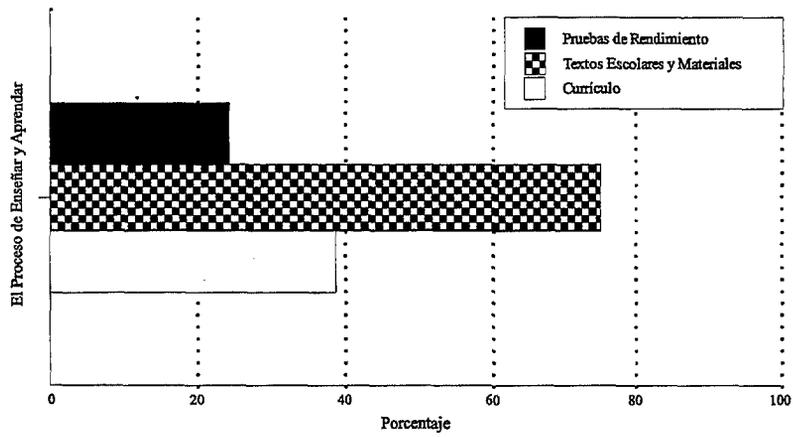
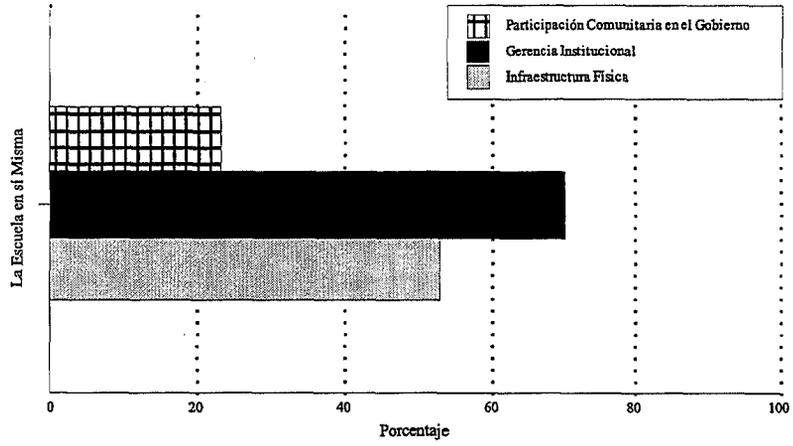
El conocimiento sobre la ejecución de las reformas

Los países del hemisferio están afrontando las demandas de la sociedad global con las nuevas políticas educativas y los programas de reforma caracterizados anteriormente. Considerables recursos financieros y humanos provenientes de los sectores público y privado se están dedicando a este propósito. Existen muchas expectativas en torno a los resultados de tales proyectos.

Las nuevas políticas educativas tienden a formularse en términos optimistas en cuanto a sus posibilidades de impacto en los sectores del empleo, en la competitividad económica de un país y en el aprendizaje de los niños y jóvenes. Sin embargo, la información sobre cómo se están implementando las reformas y cuánto éxito están logrando es muy limitada.

Aunque las políticas de reforma educativa se expresan, en el mundo entero, dentro de marcos ideológicos comparables,¹⁵ sus estrategias de aplicación y su ejecución práctica parecen seguir rutas muy disímiles, dados los diferentes contextos en los cuales operan. Más aún, sus resultados parecen ser muy diferentes. De acuerdo con algunos analistas, existe un alto índice de fracaso de los programas de reforma.¹⁶ No sabemos qué factores favorecen la ejecución de los planes de reforma, ni qué condiciones nacionales o capacidad institucional se requieren para que la reforma afecte a amplios sectores de la sociedad.

Gráfico 3. Componentes de los proyectos de reforma



No obstante los resultados de una reforma educativa revisten gran importancia en sí mismos, una nación requiere de una capacidad permanente para replantear y reformar su educación. Desarrollar esta capacidad es de gran importancia para cambios posteriores y necesarios. Una reforma en particular puede enriquecer dicha capacidad por medio de la capacitación de personas, el fortalecimiento de las instituciones, la conformación de redes de intercambio, la emergencia de nuevos liderazgos y el impulso a procesos de participación social.

El momento actual es muy oportuno para iniciar un ejercicio continental de aprendizaje en torno del proceso de ejecución de las reformas educativas y de sus resultados iniciales. Las lecciones que surjan del análisis de los procesos de implementación de las reformas pueden ser de gran utilidad para todos los países que han iniciado o comienzan un proceso de reforma y para la comunidad internacional que está promoviendo dichos cambios.

Preguntas que es necesario abordar

Aunque existe una gran euforia sobre las posibilidades de las reformas educativas, la literatura existente sobre sus efectos reales y los factores clave para lograr tales efectos no es muy rica. De tal manera que para responder a las preguntas más evidentes que afrontamos, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes, poseemos bases empíricas muy limitadas.

- ¿ Por qué unas reformas educativas tienen éxito mientras otras fracasan o nunca se ejecutan plenamente?
- ¿ Cuáles son los factores que pueden explicar o predecir o, que simplemente, condicionan los efectos de una reforma educativa?
- ¿ Cuáles son las diferentes estrategias utilizadas en los diferentes países para la ejecución de las reformas propuestas?
- ¿ Cómo se concibe y evoluciona la noción de “éxito” en una reforma educativa?
- ¿ Qué tanto contribuyen las reformas al fortalecimiento institucional de un país?

Algunas personas que han incursionado en el análisis de las reformas educativas consideran que este campo permanece subdesarrollado. No disponemos, en efecto, de un conocimiento acumulado que permita establecer relaciones entre las diversas estrategias de intervención política y los resultados esperados. Tampoco disponemos de instrumentos que permitan aumentar la capacidad de control y evaluación de las reformas y la búsqueda de estrategias eficaces de ejecución.¹⁷

Estas limitaciones contrastan con la necesidad de mostrar los resultados de la inversión social en un ambiente de escasos recursos. La metáfora más utilizada en los últimos tiempos para reorientar las políticas públicas en muchos países es la organización productiva.¹⁸ El reciente énfasis en la eficacia de las instituciones y programas sociales y en la replicación de las intervenciones que demuestran éxito (“what works”) ha generado un interés notable en torno de los ingredientes que puedan garantizar los resultados de las nuevas políticas o programas de reforma.

Sin embargo, una reforma educativa constituida por una serie de metas, prioridades y métodos, que originan innumerables actividades en el centro (las oficinas del gobierno central) y en la periferia (las instituciones y escuelas de las diferentes localidades), nunca puede constituir un modelo acabado. Se trata de un fenómeno que existe y evoluciona en referencia a ambientes internos al sector educativo y externos al mismo, que varían constantemente. Como en el caso del desarrollo humano, se puede hablar de patrones comunes, temas y factores que pueden ayudar a diseñar intervenciones, pero este aprendizaje tiene sentido en la medida en que sirva para iluminar y orientar los casos particulares.

Qué constituye una reforma educativa

Reforma educativa es un término amplio, bajo el cual se cubren los cambios de política general del sector educativo (por ejemplo nuevas leyes reestructurando el sector, programas macrosociales de ajuste de la educación a las metas de la economía nacional), políticas estratégicas de mejoramiento, de gerencia o financiación del sistema educativo (descentralización, privatización, nuevos currículos, etc.), e intervenciones que buscan un impacto nacional o estatal. Estas intervenciones no siempre son lideradas por el Estado; algunas veces surgen movimientos de reforma a partir de experiencias o ideas promovidas por organismos privados.

Una reforma educativa, por tanto, implica al menos dos elementos: nuevas políticas públicas (y algunas veces privadas) y acciones para poner en práctica tales políticas. Las políticas responden a interrogantes prácticos, no a preocupaciones teóricas, que requieren una línea de acción con cierta estabilidad, pero modificable. Esas líneas de acción propuestas por las políticas conducen a cambios y al desarrollo de programas, actividades o intervenciones. Las políticas adquieren realidad social en la medida en que trascienden su formulación y son asimiladas y adoptadas, es decir en la medida en que afectan la vida cotidiana.

Lecciones de la investigación sobre la ejecución de las políticas públicas

En contraste con lo poco que conocemos sobre las reformas educativas en la región, la literatura sobre la ejecución de políticas públicas en general es extensa, cubre una gran variedad de sectores, utiliza una diversidad de perspectivas y entraña un buen número de disciplinas. Al menos en teoría se pueden distinguir varios enfoques que

se mueven entre dos polos de un continuo. Por un lado están aquellos que consideran la formulación y ejecución de políticas públicas como un sistema lógico, automático y predecible y en el polo opuesto, aquéllos que imaginan estos procesos dentro de un paradigma de conflicto de intereses, en el cual el ambiente político y cultural juega un papel determinante y la incertidumbre constituye un ingrediente constante.

En el primer caso, la ejecución de la política pública se concibe como un asunto de comunicaciones, difusión de innovaciones¹⁹ o mecanismos de entrega. El análisis de la ejecución de las políticas se centra entonces, en torno de la actividad de los responsables de las mismas y de la forma como comunican sus intenciones. La preocupación fundamental, bajo esta perspectiva, es como está estructurada y presentada la oferta.

En el segundo caso, la ejecución de las políticas es imaginada como un proceso menos predecible a lo largo del cual surgen interpretaciones divergentes y se realizan negociaciones entre poderes establecidos. La construcción de consensos y la reinención²⁰ de la oferta es parte inevitable de una reforma. Bajo esta concepción, el análisis de la ejecución de las políticas privilegia la dinámica del contexto y la perspectiva de la demanda.

Los marcos teóricos de referencia para el análisis de la ejecución de las políticas han surgido de disciplinas tales como las comunicaciones, las ciencias políticas, la antropología, la economía política, la psicología social y hasta la biología. El campo puede describirse como constituido por diversos paradigmas inspirados por metáforas que van desde los sistemas de información hasta la empresa eficiente, los organismos vivos,²¹ el diálogo y el aprendizaje.²²

Estos enfoques o modelos de análisis han permitido a diversas investigaciones la selección de una gran variedad de variables explicativas del comportamiento, éxito o fracaso en la ejecución de una nueva política social. Estos factores corresponden aproximadamente a una o varias de las siguientes dimensiones:

- Las políticas en sí mismas y la forma como se generan y expresan, la claridad de sus propósitos, la coherencia de sus diferentes componentes, su base de conocimiento y su adecuación.²³
- La naturaleza heterogénea de los ambientes en los cuales se ejecutan las políticas, la diversidad de percepción de sus significados y la variedad de respuesta de los destinatarios.
- La forma de comunicación de las intenciones de las políticas y la difusión de las innovaciones que están implícitas en las políticas.

- Las relaciones antagónicas entre los participantes en el proceso de ejecución y el conflicto de intereses de los afectados.
- El liderazgo y la motivación y los procesos de participación social.
- Las presiones exógenas.

Implicaciones para el análisis de las reformas educativas

Las reformas educativas tienen historias diversas enmarcadas dentro de unos ciclos más o menos identificables. Tienen una génesis, en ocasiones una etapa de prueba, ensayo y negociación y quizás períodos de maduración, consolidación e institucionalización. Esta dinámica puede estar condicionada por numerosos factores intrínsecos y extrínsecos a la reforma. El sentido común y la escasa literatura disponible nos sugieren varios factores asociados al desarrollo y éxito de una reforma. Los siguientes constituyen una lista exploratoria, más que exhaustiva:

- La capacidad nacional para la reforma y la historia nacional (el contexto)
- Las características de la reforma propuesta (perspectiva de la oferta)
- Las estrategias de ejecución de la reforma
- Las presiones externas a la reforma (perspectiva de la demanda)

La capacidad nacional

Muchas veces la ejecución de las nuevas políticas educativas nacionales requiere inversiones financieras adicionales. Pero esto no es suficiente; los cambios nacionales sostenidos no pueden lograrse sin un capital social básico. Las reformas implican con frecuencia cambios profundos de actitudes y comportamientos que requieren una asimilación y acomodamiento de las estructuras existentes.²⁴ Este capital social para innovaciones a gran escala está constituido por:

- *Competencia humana y motivación* (expertos nacionales, líderes del cambio, maestros capacitados)
- *Instituciones capaces* (incluyendo la capacidad gerencial del Ministerio de Educación y el grado de desarrollo de las instituciones del conocimiento, tales como universidades o centros de investigación y de las organizaciones de la comunidad y escuelas locales) y

- *Redes eficientes de información* (sistemas de información y canales de comunicación entre los actores y entre éstos y otros sectores de la sociedad y la opinión pública).

Como la educación es una actividad centrada en el conocimiento y la interacción, el factor humano es decisivo cuando se trata de su revitalización o transformación. *La capacidad y motivación* de los líderes y promotores de la reforma y de quienes, en última instancia la ejecutan, los maestros, las comunidades y las familias, son un elemento indispensable para que la intervención sobreviva más allá de las normas legales.

La literatura existente sobre el cambio social en las esferas productiva, científica y educativa, coincide en señalar la importancia del *desarrollo institucional* de las naciones y de las organizaciones individualmente consideradas, para adaptarse a nuevas demandas de la sociedad global.²⁵ *Las estrategias gerenciales, la cultura²⁶ y los valores de las instituciones, y su capacidad de aprendizaje* son elementos esenciales para el logro de una dinámica institucional adecuada. Este proceso de aprendizaje institucional presupone la existencia de redes de información y un proceso de análisis permanente. Con mayor razón estas observaciones son aplicables a las organizaciones “suaves” (en contraposición a las organizaciones altamente específicas en sus fines y métodos) y particularmente a las educativas, cuyo propósito es precisamente el aprendizaje y el conocimiento. La capacidad nacional condiciona, por una parte, la ejecución de las reformas. Pero, por otra parte, esa capacidad puede incrementarse a través de las actividades generadas por la misma reforma.

Los países además, tienen un bagaje de experiencia y una historia que dinamiza, retrasa o impide un proceso de reforma.²⁷ Los cambios en los sistemas políticos de Europa del Este han motivado reformas de política educativa que comienzan por la eliminación de los rasgos de totalitarismo predominantes y la implantación de un pluralismo ideológico.²⁸ La reforma educativa de El Salvador, es inseparable de su historia de guerra hasta el punto de que la consolidación de una paz estable constituye uno de sus objetivos primarios. En el Paraguay la reforma educativa es un vehículo de promoción de la nueva sociedad democrática. Las políticas sociales nuevas no se escriben sobre una “tabula rasa.” Se formulan e interpretan dentro de un sistema de valores, creencias y prácticas muy arraigados en la sociedad. La fuerza de la historia ha creado patrones sociales y educativos muy variados en el Caribe, el Cono Sur y Centroamérica, que se esconden bajo intereses comunes, similares presiones externas y sentimiento de pertenencia a un hemisferio.

Las características de la reforma propuesta

La oferta educativa representada por las nuevas políticas, normalmente tiene un componente técnico-ideológico y en el caso de las reformas actuales, estrechamente vinculado con las tendencias cosmopolitas. En la práctica, las reformas poseen

mayor o menor grado de *claridad y factibilidad de las metas* que persiguen.²⁹ Esta claridad permite adelantar los asuntos de negociación, casi inevitables, dada la confluencia de diversos y a veces opuestos intereses en torno de un cambio de prácticas que involucra a miles de actores.

Cuando la filosofía y los propósitos de la reforma educativa son coherentes con las políticas generales nacionales, particularmente las políticas macroeconómicas, las posibilidades de aceptación y respaldo por parte de otros sectores pueden aumentar.

Las metas proporcionan una idea de la magnitud de la tarea propuesta y de su complejidad, así como orientaciones sobre la propiedad de los métodos y mecanismos a ser utilizados. Las metas no son inmutables; se van transformando y logrando a lo largo de un período variable. Los países del hemisferio americano están más concientes ahora de la necesidad de establecer y refinar metas de desarrollo humano. Así lo comprueban los recientes esfuerzos de los países miembros del Pacto de Nariño firmado en abril de 1994.

Las estrategias de ejecución

El término “reforma educativa” no es un concepto nuevo en el léxico de la política social. Este se ha venido utilizando en el discurso político desde que la escuela inició su extensión masiva. No obstante la abundante documentación sobre proyectos de reforma a lo largo de toda la región, las escuelas han cambiado muy poco; continúan aferradas a los patrones tradicionales de enseñanza y administración. Como sistema social no parecen bien equipadas para fomentar y manejar el cambio y la innovación continua, característico de las organizaciones productivas contemporáneas. Lo diferente hoy, es que el contexto en el que opera la educación ha sufrido alteraciones sustanciales que demandan una adaptación más radical y el papel que la educación juega para el bienestar general de las naciones ha cobrado una importancia sin precedentes.

Los trabajos sobre la “implementación” de innovaciones sociales sugieren la posibilidad de distinguir diversos ciclos en los cambios sistemáticamente provocados. Se han identificado por lo menos tres, a saber: *mobilización, ejecución e institucionalización*.³⁰ Pero estas etapas se superponen y mezclan a lo largo de un proceso de innovación.

En varias de las reformas actuales, el ciclo inicial de movilización ha implicado algún tipo de *diálogo* orientado a lograr acuerdos previos dentro de los diferentes ministerios o grandes sectores de la sociedad. La búsqueda de un *consenso nacional* ha sido una de las estrategias utilizadas para el lanzamiento de las reformas educativas que han logrado mayor éxito. La metodología para lograr una concertación de las fuerzas sociales necesarias para iniciar un proceso de reforma ha variado de un país a otro.³¹

Los consensos incluyen o son seguidos por *negociaciones* entre los principales actores del escenario educativo. Por ejemplo, los gremios de maestros, que pueden convertirse en un apoyo o en un obstáculo para la ejecución de las reformas.³² Pero más allá de los intereses gremiales, son los maestros quienes, en última instancia, ejecutan las reformas educativas.³³

La ejecución de la reforma generalmente entraña la realización de varios proyectos que presentan una combinación de diversos ingredientes; por ejemplo, transferencia de poder administrativo y técnico, capacitación de maestros, desarrollo del currículo, producción de textos escolares, etc. Además de eficiencia en la gerencia de los proyectos se requiere *continuidad administrativa y un sistema de incentivos* para que se logren los cambios de actitudes y comportamientos esperados en las dos esferas de actividad: el centro y la periferia. Los incentivos están estrechamente ligados a un sistema de valores, una cultura compartida que comprometa a quienes tienen que cambiar su trabajo cotidiano.³⁴

Las presiones externas

El éxito de una reforma educativa está condicionado por numerosas y a veces impredecibles fuerzas externas. Desde las prioridades de las agencias internacionales hasta las agendas de los partidos políticos locales, la competencia nacional por los escasos recursos, la actividad de las fundaciones y organizaciones no-gubernamentales, la percepción que el público tiene de la educación pública y la existencia de la educación privada.

La demanda por el cambio a su vez, puede emerger de grupos de presión nacionales y de agentes externos, como puede ser el caso de las organizaciones internacionales que ejercen una influencia por medio de diversos canales, tales como préstamos y donaciones, intercambio científico y acuerdos internacionales.

Aunque el componente técnico de una reforma es indispensable, un ambiente político favorable es una condición necesaria para su ejecución y éxito. Las dos dimensiones, la nacional-política y la transnacional-técnica forman parte del escenario de toda reforma. Si bien las tensiones entre estas dimensiones son la regla, más que la excepción, las reformas educativas tienen que ser capaces de combinar las utopías nacionales, el ambiente político y el conocimiento científico disponible. La comunidad científica, especialmente en países con una infraestructura y tradición de investigación social, ha ejercido en varios países, como Chile y Colombia, por ejemplo, un papel de denuncia, análisis y orientación.

Ahora más que en el pasado, los empresarios constituyen un factor de canalización de la demanda por educación y las organizaciones empresariales, una fuente de inspiración para los servicios sociales.

Concepto de éxito de una reforma

El concepto de éxito de una reforma varía notablemente de acuerdo con la perspectiva del interlocutor. Para algunos, el éxito está dado por la puesta en marcha de la operación misma, la obtención del crédito internacional o el desarrollo de los proyectos o componentes de la reforma. En tal caso, la medida del éxito equivaldría a la constatación de variables relacionadas con los insumos o la oferta.

Para otros se trata de la presencia estable de las actividades propuestas, más allá de la intervención piloto. Es decir, la consolidación e institucionalización de la respectiva innovación. Hay quienes consideran que el efecto más importante de una reforma es el fortalecimiento de la capacidad local. Finalmente, para otros, el éxito está medido por el logro de los objetivos de la reforma. Estos objetivos, además, entrañan diversos niveles y aspectos, como *el aprendizaje de los estudiantes, los cambios en la gerencia del sistema educativo* o el impacto en otras esferas sociales como la *productividad laboral* o la *participación social*. Pero no es raro que los efectos colaterales de una reforma adquieran una importancia paralela a la de los efectos previstos. Con frecuencia se presentan tensiones entre los diferentes objetivos de una reforma educativa, de tal manera que administrar el cambio implica navegar entre constantes dilemas.

Senderos de cambio

El trabajo descrito en este documento, forma parte de un amplio ejercicio internacional de aprendizaje en torno del proceso de ejecución de las políticas públicas en educación, sus estrategias alternativas, sus resultados iniciales y los factores relacionados con su evolución. El foco temático de este primer trabajo es la educación básica y su cobertura geográfica es pequeños países de Centro América y el Caribe, y Sur América, específicamente los países de Jamaica, la República Dominicana, El Salvador y Paraguay. Se utilizó además información sobre otros países de la región, tales como Brazil, Chile, Colombia y Nicaragua. Aunque el proceso de reforma continúa adelante en éstos y el resto de los países del continente, existen muchos interrogantes que no se pueden aún dilucidar plenamente. Esto añade importancia a los esfuerzos analíticos iniciales. Como una referencia sobre las reformas educativas en otros países de Iberoamérica, se añadió un apéndice sobre la reforma en España.

Paraguay, República Dominicana y El Salvador, constituyen un buen ejemplo de reformas educativas que han sido promovidas por cambios generales de política del sector. En Jamaica, ocurre lo inverso: las reformas responden a cambios incrementales y son guiadas por proyectos en áreas de importancia estratégica. El foco analítico de los cuatro estudios de caso presentados aquí, responde a cuatro importantes estrategias de cambio privilegiada en los respectivos países: la búsqueda

de un consenso social amplio (República Dominicana), la participación de los padres en el gobierno escolar (El Salvador), el establecimiento de consorcios con el sector privado para promover la tecnología informática en la educación (Jamaica) y la democratización (Paraguay).

El caso de la República Dominicana ilustra las posibilidades que la sociedad civil organizada tiene para promover cambios de política social. La formación de un consenso social en el país, sin embargo, estuvo precedido por el trabajo de organizaciones que venían promoviendo innovaciones y análisis sobre la educación. La breve historia de la reforma educativa dominicana sugiere también que entre la formulación y la ejecución de las políticas educativas existen brechas que no pueden llenarse sin la existencia de instituciones sólidas, liderazgo estable y presencia más constante de los protagonistas del cambio. El interrogante planteado por este caso es cómo puede la sociedad en su conjunto participar en la ejecución de un cambio profundo, una vez que se ha logrado un consenso general de principios.

La reforma educativa en El Salvador se construyó sobre dos pilares: la experiencia acumulada por diversas comunidades rurales en el país en la autogestión de la educación, y la participación de las organizaciones relacionadas con la educación en un diálogo nacional. Una consistencia y estabilidad en la ejecución de la reforma, le ha permitido constituirse en un modelo de la transformación del Estado en otros sectores sociales y en un factor de integración nacional. No obstante, el impacto y durabilidad de los cambios propuestos es aún materia de discusión y análisis.

El caso de Jamaica es diferente a los anteriores en cuanto que se trata de una reforma educativa promovida por grupos privados que se ha ido extendiendo a todo el país, en torno de un elemento que ha sido menos privilegiado por las agencias internacionales prestatarias o donantes: el uso de la tecnología avanzada en los países en desarrollo. En esta historia se destaca la coincidencia de los intereses de los grupos participantes, los inevitables procesos de negociación y el papel insustituible de los líderes locales.

Ninguna reforma de la escuela puede ejecutarse sin el concurso de los maestros. Así lo confirma la reciente experiencia de democratización de la educación en Paraguay. De un modelo de entrega vertical de los propósitos y metodología de la reforma, se pasó a uno de participación amplia, por medio de círculos de aprendizaje en el que participan los docentes y administradores de la escuela.

A pesar de la coincidencia de principios y componentes de las reformas educativas, de la vecindad geográfica y de la similitud en cuanto a las dimensiones de los países analizados, cada reforma se traduce en una historia única, en la que se combinan las fuerzas de cambio, las reacciones, los fracasos y los logros de manera

diversa. Pero, en su conjunto, los senderos de cambio, divergentes y paralelos, ofrecen lecciones consistentes, y ojalá útiles, para comprender y reorientar las políticas sociales del atardecer del siglo, en torno de las cuales se han tejido las ilusiones de progreso de las naciones para el próximo milenio.

NOTAS

¹ Programas como Sócrates, Leonardo Da Vinci, Juventud para Europa, III, por ejemplo. Los programas de cooperación universitaria en Europa se han multiplicado también. Véase, Henk Van Daele. "Comparative Education in a Changing Europe." *Comparative Education* 28, 1 (1992) 91-99.

² Un análisis comparativo del rendimiento escolar en ciencias y matemáticas de los estudiantes en los países socialistas, indican que éstos obtienen mejores puntajes que sus pares en otros países occidentales en reconocimiento de hechos, pero menores puntajes en cuanto a la aplicación del conocimiento a nuevas situaciones. The World Bank. *From Plan to Market. World Development Report 1996*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

³ The World Bank. *The East Asian Miracle: Oxford: Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press, 1993.

⁴ Esta es la tesis del libro "*Teaching the New Basic Skills*" de J. Murnane and F. Levy. New York: The Free Press, 1996.

⁵ Berliner, David C. y Biddle, Bruce J. *The Manufactured Crisis: Myths, Fraud, and the Attack on America's Public Schools*. Massachusetts: Addison Wesley Publishing Company Inc. Reading, 1995.

⁶ Steinberg, Lawrence. *Beyond the Classroom: Why School Reform has Failed and What Parents Need to Do*. New York: Simon and Shuster, 1996.

⁷ En América Latina el documento preparado por CEPAL-UNESCO en 1992 (*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*) representa una buena ilustración de las razones en las que se suelen apoyar las reformas de la educación.

⁸ The World Bank. *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*. Washington D.C., 1995.

⁹ McMeekin, Robert. *Coordination of External Assistance of Education in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: UNESCO-UNICEF, 1996.

¹⁰ Birdsall, Nancy. "Revitalización de la educación en las Americas," presentado en la Conferencia Creación del consorcio para la revitalización de la educación en las Américas. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Washington D.C., diciembre 4-6 de 1995.

¹¹ *Op. Cit.*, McMeeking, 1996: 59.

¹² La información, recolectada por Joanna Gajevski, se basó en los informes publicados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Internet y en información proporcionada por la Academia para el Desarrollo Educativo sobre los programas de la USAID. Dado el continuo proceso de aprobación y cambio, se pueden presentar variaciones en el status de un determinado proyecto.

¹³ La excepción ha sido la USAID, cuyos proyectos desde tiempo atrás han privilegiado los aspectos técnicos educativos.

¹⁴ La reforma educativa en Ghana entre 1987 y 1994, por ejemplo, incluyó los siguientes componentes: reestructuración administrativa del sistema, revisión del currículo, desarrollo de materiales y descentralización administrativa. Estudios sobre sus resultados iniciales han conducido a un replanteamiento de la estrategia de reforma.

¹⁵ La justificación de la reforma educativa de El Salvador consituye un caso típico. Se trata de responder a cuatro retos: la globalización de la economía, la eliminación de la pobreza, el fortalecimiento de la

democracia y la consolidación de la paz. Los objetivos de la reforma que comienza a perfilarse en el Ecuador resumen los de buena parte de las reformas educativas de América Latina: calidad educativa con equidad y gestión eficiente. Las reformas educativas en Europa enfrentan desafíos paralelos: la exclusión social, el fortalecimiento de la democracia y la respuesta al nuevo orden mundial. Debeauvais, Michel. "Outcasts of the Year 2000. A Challenge to Education in Europe." *Comparative Education* 28,1 (1992).

¹⁶ Aguerrondo, Inés. "Educational Reform in Latin America: A Survey of Four Decades." *Prospects* 22, 3 (1992). Aguerrondo atribuye los fracasos de la mayor parte de las reformas educativas en América Latina a la falta de atención prestada a los procesos que facilitan u obstaculizan los intentos de innovación. Esto no solamente sucede en los países en desarrollo. Jeanne Allen del Center for Educational Reform en los Estados Unidos sugiere que la mayoría de las escuelas no han sido tocadas por los innumerables movimientos de reforma en el país (Ver *The School Reform Handbook*. Washington D.C.: Center for Educational Reform, 1995).

¹⁷ Fuller, Bruce y Habe, Aklilu editores. *Adjusting Educational Policies. Conserving Resources while Raising School Quality*. World Bank Discussion Papers, No. 132. Washington D.C., 1992.

¹⁸ En los Estados Unidos, esta tendencia ha sido muy marcada. Véase por ejemplo: Osborne, David y Gaebler, Ted. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume, 1993.

¹⁹ Existe una línea de trabajo sobre el tema de difusión de innovaciones que puede servir de referencia para este análisis. *Difussion of Innovations*, publicado en 1962 por Everett Rogers (New York: Free Press) constituye el trabajo clásico. Más recientemente se ha enfatizado el papel de la información no solo técnica sino también política en los procesos de decisión pública. Por ejemplo, Webber, D. "The Distribution and Use of Policy Knowledge in the Policy Process." *Knowledge and Policy, International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 4, 4 (Winter 1992).

²⁰ Evidencias de estudios de caso sugieren que así como las iniciativas para las políticas surgen típicamente de grupos, también su ejecución está condicionada por un juego de poder de grupos antagónicos. Véase: Pressman y Wildavski. *Implementation*. Berkeley: University of California, 1973.

²¹ Schulman, Paul. *Large-Scale Policy Making*. New York: Elsevier, 1980. Schulman adopta una perspectiva biológica para explicar por qué fracasan los procesos de ejecución de las políticas. Considera que si los componentes de una reforma, por ejemplo, la legislación y las apropiaciones presupuestales y las relaciones con los usuarios no tienen una relación orgánica como los organismos de un cuerpo, tienden a rechazarse.

²² Buena parte de la investigación contemporánea en lugar de aproximarse al problema de la relación conocimiento-política desde la perspectiva de la utilización de la información técnica en los procesos de decisión, prefiere abordar un asunto más amplio: como ocurre en el aprendizaje político en una organización. Véase: Porter, Robert. *Knowledge Utilization and the Process of Policy Formation. Toward a Framework for Africa*. Washington D.C.: Academy for Educational Development, 1995.

²³ Weiss, Carol y Bucuvalas, M.J. *Social Science Research and Decision Making*. New York: Columbia University Press, 1980.

²⁴ Las políticas educativas de Chile están respondiendo a un conjunto de criterios que implican un viraje radical. Se trata de pasar de sistemas centralizados a sistemas descentralizados, de regulaciones burocrático-administrativas a regulaciones por incentivos, de políticas de reforma integrales a la ejecución de estrategias diferenciadas y de cambio incremental y de un énfasis en la normatividad a un énfasis en resultados.

²⁵ Véase Porter, Michael. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Free Press, 1995; Alvarez, B. y Gómez, H. *Ciencia y Tecnología. Retos de nuevo orden mundial para la capacidad de*

investigación en América Latina. Bogotá: Editorial Tercer Mundo, 1993; Lockheed, Marlaine, Verspoor, Adriaan et al. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank, Oxford University Press, 1991: 117-142.

²⁶ En relación con la cultura institucional opuesta a las reformas, Filgueira, C. y Marrero, A. señalan a propósito del Uruguay: “las burocracias públicas educativas son instituciones pesadas, ineficientes y rutinarias. En rigor, se trata de una cultura del inmovilismo y de resistencia a la innovación” (El Caso Uruguayo en: Puryear, J. y Brunner, J. Editores. *Educación, equidad y competitividad económica en las Américas: Un proyecto del Diálogo Interamericano*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos, 1995).

²⁷ Estudios de caso sobre el proceso de formación de las políticas educativas en África (Evans, David, editor. *Education Policy Formation in Africa. A Comparative Study of Five Countries*. Technical Paper No. 12. Washington: USAID, 1994), sugieren que existen claros patrones de formación de la política educativa que caracterizan a los países africanos, los cuales reflejan su contexto histórico y su experiencia como colonias de otros países.

²⁸ Szebenyi, Peter. “Change in the Systems of Public Education in East Central Europe.” *Comparative Education* 28, 1 (1992).

²⁹ John F. Covalesskie sugiere que el esfuerzo por reformar la educación está limitado por la falta de claridad conceptual en cuanto a sus metas. Cita el caso de la ambigüedad de los conceptos de calidad o excelencia (“The Educational System and Resistance to Reform: The Limits of Policy.” *Education Policy Analysis Archives* 2,4, Feb. 1994). Sin embargo, la claridad de los objetivos y de las prioridades constituye la base para definir las formas de intervención del Estado y para desarrollar consensos amplios. Véase: De Mello, Guiomar. *Cidadania e competitividade. Desafios educacionais do terceiro milenio*. São Paulo: Cortez Editora, 1993.

³⁰ Curry, Barbara K. “Instituting Enduring Innovations: Achieving Continuity of Change in Higher Education.” *ERIC Digest* (1993).

³¹ En la República Dominicana los empresarios iniciaron un proceso que culminó con la celebración de un Pacto por la Patria entre las organizaciones públicas y privadas. En El Salvador se llevó a cabo un diagnóstico participativo de la educación promovido por la USAID, la Universidad de Harvard, la Universidad Católica y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo, FEPADE. Véase: *La educación en El Salvador. De cara al siglo xxi. Desafíos y oportunidades*. El Salvador: UCA Editores, 1995.

³² Haussman, Ricardo. “Sustaining Reform: What Role for Social Policy?.” In Bradford, Colin Jr., ed. *Redefining the State in Latin America*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1994) llama la atención sobre los derechos adquiridos que determinados grupos de la sociedad en América Latina poseen y que pueden constituir un obstáculo para las reformas. Las reformas en salud y educación, por ejemplo, implican una confrontación con los sindicatos y asociaciones profesionales. La inconclusa reforma educativa colombiana de 1991 ilustra este punto (Montenegro, Augusto. *An Incomplete Educational Reform. The case of Colombia*. Human Capital Development and Operations Policy. Working Paper No 60. Washington D.C.: World Bank, 1995).

³³ En el Paraguay el Ministerio de Educación ha incorporado un componente nuevo a la reforma educativa. Los llamados “Círculos de Aprendizaje.” Estos constituyen espacios dentro del proceso de reforma, donde los maestros pueden explorar, discutir y adaptar los materiales recibidos a su respectivo medio. Así se espera asegurar la participación continua de los maestros.

³⁴ Algunos consideran que las reformas educativas del pasado en América Latina no lograron el éxito esperado por pretender acelerada implantación, por no insertarse en proyectos de desarrollo social y por no apuntar a las prácticas pedagógicas cotidianas (Informe final del seminario: Las reformas educativas en las transiciones democráticas, celebrado en Santiago, Nov. 6-8 de 1989. Programa Interdisciplinario de Investigación Educativa e Instituto de Cooperación Iberoamericana).

LA BÚSQUEDA DE UN CONSENSO NACIONAL PARA LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN DOMINICANA

*Josefina Zaiter*¹

Resumen

La reforma educativa en la República Dominicana se inicia a mediados del año de 1990. Los cuatro años siguientes son de intensa labor, tanto en el diagnóstico del sistema educativo como en la formulación y ejecución de proyectos y programas, entre los cuales se destacan la transformación del currículo, la formación de los maestros y la preparación y distribución de libros de texto en todo el país. Durante los últimos dos años hubo una virtual detención del proceso. Sin embargo, recientes decisiones políticas permiten inferir una revitalización de la reforma que, aunque inconclusa, ha sido una de las más interesantes en términos del liderazgo ejercido por la sociedad civil de un país.

Este trabajo describe y analiza el proceso de reforma educativa en la República Dominicana. En primer lugar se revisa el contexto en el cual se inserta la reforma. En segunda instancia, se discute el papel de los principales actores que la promocionaron e impulsaron. A continuación se describe el proceso de concertación nacional, así como las políticas sociales que sustentan la reforma educativa y los programas que la constituyen. El desarrollo y aplicación del nuevo currículo se presenta para ilustrar el proceso de reforma. Finalmente, se analizan los factores que obstaculizaron la ejecución de la reforma durante los últimos dos años y se bosqueja la posición del nuevo gobierno en materia educativa. Este estudio de caso se concentra en la reforma educativa contenida en el Plan Decenal de la Educación y particularmente en el logro de un consenso nacional en torno al mismo.

La metodología utilizada incluyó el análisis de un conjunto de documentos y entrevistas a personas vinculadas al proceso de la reforma educativa en general y a la aplicación de la transformación curricular en especial. Se consultaron los principales documentos publicados en torno de la reforma educativa nacional y artículos de prensa sobre los debates que la reforma promovió. Además, se realizó un total de 16 entrevistas, a fondo, y desde cinco perspectivas diferentes y complementarias, a saber, a miembros de la Secretaría de Educación, empresarios, participantes de instituciones no gubernamentales, asociaciones de profesores y especialistas de organismos internacionales.

El proceso de reforma, iniciado e impulsado desde la sociedad civil, se fue centralizando en los organismos oficiales y perdiendo el ritmo y empuje inicial proporcionado por una variedad de actores sociales. Algunos factores de naturaleza política han impedido la institucionalización legal de la reforma educativa y otros de

carácter técnico e institucional, su ejecución completa. No obstante, esta experiencia de aprendizaje colectivo ha abierto horizontes nuevos a la participación democrática en el país. El interés demostrado por el nuevo gobierno, elegido mientras se concluía este trabajo, ofrece un panorama promisorio para la ejecución de los cambios largamente esperados.

Contexto en que surge la reforma

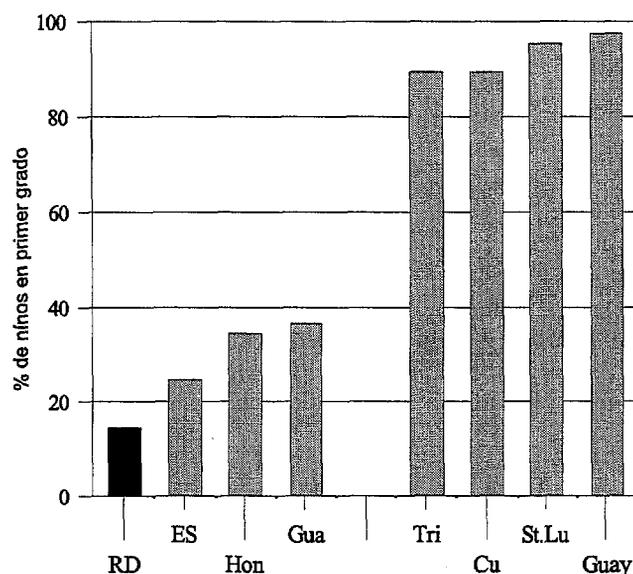
El desarrollo social dominicano se ha visto confrontado durante décadas por unas estructuras sociales muy rígidas, una tradición autoritaria y la utilización de formas de gestión social impositivas, represivas y excluyentes. En el campo educativo, el panorama se define por una oferta educativa limitada, una centralización de la toma de decisiones por parte de las instituciones gubernamentales a los más altos niveles y una escasa participación popular. La inversión en educación, que ha sido una de las más bajas de la región latinoamericana (1.7% del PNB) y el escaso interés político que la educación ha tenido durante décadas, se reflejan en la problemática de un sistema educativo cuyas dimensiones críticas se traducen en indicadores como los siguientes.²

- El analfabetismo alcanza tasas del 18%, sin que se hayan realizado programas ni acciones que permitan reducir tan alto índice, para finales de la presente década.
- Severas limitaciones en la cobertura del sistema educativo. Tomando como referencia la tasa de escolarización de segundo grado, en la República Dominicana ésta apenas alcanzan el 24% de los niños del correspondiente grupo de edad (15-18).
- Altos índices de repitencia, alcanzando el 17% de los alumnos de primer grado.
- Baja tasa de terminación del ciclo de educación primaria. El gráfico 1 muestra los cuatro países del área centroamericana y del Caribe con índices más altos de niños que completan el nivel primario (como porcentaje de los que ingresan en este nivel), y los cuatro países con índices más bajos. La tasa de finalización exitosa de la escuela primaria en la República Dominicana es, en efecto, la más baja de la región.
- Precarias condiciones de vida y de trabajo para el magisterio nacional.
- Predominio de enfoques pedagógicos directivos centrados en la memorización de contenidos y que impiden una participación activa por parte de los estudiantes.

- Falta de vinculación entre el sistema educativo formal y las exigencias del mundo laboral.

Para hacer frente a estos problemas, surge la reforma educativa de la década de los noventa, la cual queda formalmente plasmada en el Plan Decenal para la Educación Dominicana. Este Plan se vió precedido por un movimiento de renovación de la educación en el que participaron numerosas personas y organizaciones de los más diversos sectores sociales. Por vez primera en el país se inició un proceso de cambio social profundo liderado por la sociedad civil. A través de este proceso se llegó a un acuerdo general o consenso nacional.

Gráfico 1. Porcentaje de alumnos que completan la educación primaria



Fuente: UNDP 1994. Datos de 1990.

El proceso de consenso y la reforma educativa: sus principales agentes

Este proceso de consenso no solamente ayudó a revitalizar la educación sino que constituyó un avance notable en el fortalecimiento de la democracia en el país. En este sentido, la actual reforma educativa implica una mayor apertura y el rompimiento con patrones tradicionales de formulación de políticas sociales, por medio de la participación de nuevos agentes. En palabras de Cheila Valera:

“Los primeros años de los noventa en la República Dominicana traen consigo una recomposición del campo educativo no solo por el surgimiento de nuevos agentes institucionales interesados en los

problemas educativos y por el reposicionamiento de los agentes tradicionales, sino también por los cambios en las estrategias de acción de los actores tradicionales, los esfuerzos por desarrollar canales de articulación de actores tradicionales y nuevos, así como por el importante liderazgo de cooperación técnica, política y financiera de los organismos internacionales.”³

Sin embargo, el consenso logrado estuvo precedido por un período de confrontación de intereses, de negociación y de contradicciones. Durante las etapas de análisis y diagnóstico, así como en la etapa de desarrollo de propuestas, el consenso alcanzó sus mejores niveles de expresión. Cerca de 50.000 personas de todos los estratos sociales participaron en incontables actividades, discusiones y preparación de alternativas. Por el contrario, en las etapas de aplicación de las propuestas de reforma, el consenso y la participación de la sociedad civil se vieron debilitadas. Las causas del debilitamiento del consenso en las etapas de ejecución de la reforma se analizarán más adelante.

Durante los años que precedieron a la reforma se desarrollaron posiciones críticas y alternativas, sustentadoras de perspectivas teóricas y prácticas innovadoras,⁴ si bien solo recientemente se presentó la oportunidad de un diálogo abierto de ámbito nacional. Entre estas experiencias innovadoras que han alimentado el proceso de reevaluación de la educación, cabe destacar los avances en programas de educación popular,⁵ los proyectos educativos realizados por la Escuela Nueva y el Círculo Infantil, las instituciones de asesoría y acompañamiento a la práctica educativa (Centro Cultural Poveda, Central de Servicios Pedagógicos, etc), las posiciones y demandas de la Asociación Dominicana de Profesores (ADP) y la labor de las Universidades en la formación superior en las esferas pedagógicas y afines.

Las instituciones mencionadas constituyen agentes de avance en la educación dominicana; ellas han estado permanentemente dispuestas a impulsar transformaciones educativas en la sociedad. Por otro lado, en la década de los noventa surgió el interés por la educación en sectores que tradicionalmente no estaban vinculados ni preocupados por la educación como ha sido el sector empresarial; también aparece la disponibilidad de organismos internacionales hacia el financiamiento de los proyectos de reforma. La conjugación de estos factores y la presencia de estos nuevos agentes incidió profundamente en las características de la reforma educativa, su dirección y ejecución.

Varias instituciones nacionales creadas a finales de la década anterior participaron en este proceso. Es importante destacar sus características y su papel, ya que fueron ellas las que permitieron que nuevos actores participaran en la búsqueda de soluciones para los problemas de la educación dominicana. Las más notables fueron Educa y Plan Educativo; ambos espacios cuentan con la presencia de sectores empresariales.

Educa

Educa, Acción para la Educación Básica, es una institución no gubernamental establecida por un grupo de filántropos vinculados a APEC (Acción Pro Educación y Cultura), una exitosa organización no gubernamental iniciada hace más de tres décadas, que integra a sectores del empresariado dominicano en apoyo a programas educativos. En efecto, sus fundadores y directivos son, principalmente, empresarios interesados en avanzar la educación primaria y en fomentar la participación de la comunidad en apoyo a la escuela. Si bien es cierto que debe haber, por parte del empresariado, “un verdadero compromiso con el desarrollo integral del individuo y de la sociedad,”⁶ no podemos pasar por alto el argumento económico. En palabras de J.Malagón, directora de APEC y de Educa durante muchos años,

“Es absolutamente necesaria la participación protagónica y significativa del empresariado privado en la crisis educativa de los países del Continente. Su poder económico así como sus relaciones, su influjo y su liderazgo los convierten en pieza clave de cualquier plan que aspire a ser efectivo. Y más todavía, cuando la alternabilidad del poder político choca con la continuidad en propósitos y planes que exigen la formación de los recursos humanos de la nación.(...) La preocupación por la educación no es solamente un rasgo de filantropía, sino que está dictada por su propia racionalidad económica, es decir, por la necesidad de optimizar los rendimientos y de aumentar la producción y la productividad.”⁷

Las actividades de Educa van encaminadas a contribuir a la mejora de la calidad de la educación básica en el país. Realiza proyecto como el de apadrinamiento de escuelas por empresas productivas, provisión de materiales educativos y útiles escolares y deportivos a estudiantes y escuelas, y el desarrollo de iniciativas privadas para la educación dominicana en colaboración con la USAID y el Gobierno dominicano. El apoyo que Educa brinda a la educación básica en el país incluye, más específicamente, la capacitación de maestros y directores de escuela, la promoción de un nuevo liderazgo en las escuelas, la mejora de instalaciones físicas, campos de deportes y bibliotecas, la elaboración e impresión de libros de texto y la integración escuela-familia y escuela-sector empresarial. Julio Leonardo Valeirón, al referirse a las acciones que se relizan desde Educa, señala lo siguiente:

“Este conjunto de acciones han hecho de Educa un espacio importante de desarrollo de experiencias nuevas, de generación y acumulación de información que, a la postre, han ido sirviendo de modelo a diversos sectores relacionados con la educación en nuestro país. El énfasis puesto en los Directores de Escuela, como sujetos clave del desarrollo educativo, ha hecho que, en los procesos de capacitación relativos a la gestión educativa, la figura del director

cobre mayor relevancia; es también por ello que éste constituye uno de los sub-programas de mayor importancia en Educa.”⁸

Educa ha ejercido un notable liderazgo en la educación dominicana y particularmente en la reforma educativa por medio de un papel de múltiples facetas, tales como el cabildeo y la promoción del Plan Decenal, la concientización a todos los sectores de la sociedad sobre la importancia de la educación, programas específicos de desarrollo y promoción de innovaciones educativas y el establecimiento de un espacio de conexión entre las diversas esferas de actividad social, como la empresa privada, la educación, la salud y la investigación y entre las organizaciones dominicanas y la comunidad internacional. Sin embargo, su mayor influencia en la reforma educativa la ejerció por medio de las ideas que proporcionó y las redes de intercambio de conocimientos que promovió en la República Dominicana.

Educa inició sus acciones en 1989. Poco después participó, junto con la delegación dominicana, en la “Conferencia Mundial Educación para Todos” celebrada en Jomtien, Tailandia, en 1990 y posteriormente en la elaboración del Plan Decenal. Educa ha participado también en diferentes programas vinculados a la aplicación de la reforma, en colaboración con la Secretaría de Estado para la Educación, la USAID y la Academia para el Desarrollo Educativo. Sus enfoques profesionales y experiencia constituyeron pilares importantes para la ejecución de los planes de reforma.⁹ Finalmente, Educa ha jugado un papel destacado en la canalización de los recursos financieros de organismos internacionales y en el acercamiento y establecimiento de vínculos entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Plan Educativo y la Asociación Dominicana de profesores.

Plan Educativo

Surge en 1986 como un esfuerzo interinstitucional en el que participan el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), la Asociación de Empresas Industriales de Herrera y la Fundación Friedrich Ebert. Plan educativo se constituye en un foro de reflexión y debate para plantear propuestas a la problemática de la educación nacional.

A finales de 1988, se inició una serie de reuniones abiertas en las que participaron destacados académicos universitarios, empresarios y profesionales, funcionarios de la Secretaría de Educación, dirigentes del sindicato de maestros y otros ciudadanos interesados. Al cabo de un año, el grupo de reflexión adoptó el “Decálogo Educativo,”¹⁰ un documento que proponía diez puntos para la mejora de la educación en la República Dominicana. Este decálogo se presentó en la “Conferencia Mundial sobre Educación para Todos” y fue incorporado a los programas de gobierno presentados en las elecciones nacionales de 1990 por los partidos de la Liberación Dominicana (PLD) y Revolucionario Dominicano (PRD),

lo cual representó un avance en el plano de la concertación política en la sociedad dominicana.

La operacionalización de la concertación nacional

La interacción de los agentes sociales mencionados anteriormente dió origen a un movimiento nacional con un foco muy claro de interés: la mejora de los recursos humanos del país. Este interés llevó a la búsqueda de un acuerdo nacional. La participación de personas de diferentes sectores de la sociedad dominicana permitió realizar rupturas importantes con la forma tradicional de diseñar políticas sociales, crear una mayor apertura para el diálogo y establecer condiciones para reforzar el emergente proceso de concertación; entre estas últimas, señalamos las siguientes:

- Reconocimiento de la necesidad de un espacio para la reflexión y el debate que posibilite el desarrollo de propuestas y la planificación de acciones específicas.
- Valoración y reconocimiento de experiencias dominicanas en el campo educativo y de los niveles de avance alcanzados por especialistas dominicanos del campo educativo y afines.
- Reforzamiento de la capacidad negociadora de los participantes y de la capacidad propositiva de las instituciones y agentes nacionales.
- Ampliación de las posibilidades de que la participación de las instancias internacionales, se realice a través del análisis y el debate de las prioridades y proyectos y de que la sociedad civil participe en el planteamiento de criterios, condiciones y propuestas.

El proceso de consenso constituye, en efecto, un foro de *debate* en el que se plantean posiciones e ideas diversas en torno al problema educativo, de *reflexión* para aportar nuevas ideas y de *coordinación* de trabajos conjuntos para analizar y elaborar propuestas. Este espacio de apertura al debate representa el primer esfuerzo hacia la concertación nacional. A grandes rasgos, el proceso de concertación se podría dividir en las siguientes etapas:

La etapa de diagnóstico de la situación socioeducativa dominicana

La realización de un diagnóstico de la educación dominicana constituyó un ejercicio democrático para la sociedad dominicana que culminó en la elaboración del Plan Decenal de Educación y su presentación en el Congreso Nacional en 1992. Dicho diagnóstico puso de manifiesto la profundidad y naturaleza de los principales problemas de la educación en la sociedad dominicana y, en este sentido, constituye el fundamento de la propuesta de reforma de la presente década.

Como hemos mencionado anteriormente, a principios de 1990 “ya se podía decir que la educación se había convertido en uno de los principales temas de debate de la agenda nacional.”¹¹ Al inicio de este proceso se encuentran la labor de Educa en las comunidades escolares y las reuniones y debates convocados por el Plan Educativo, en torno de diversos temas educativos, logrando con ello la participación de varios sectores de la sociedad dominicana. Estas discusiones condujeron al establecimiento de “Comisiones de Trabajo,” que elaboraron el análisis y las propuestas de cambio que fueron posteriormente sometidas a debate, con el propósito de obtener un consenso nacional. Durante dos años, el Plan, Educa y las demás instituciones participantes contaron con el apoyo financiero y la asesoría técnica de empresarios, universidades, y del PNUD.¹²

El diagnóstico se realizó con la participación de amplios sectores de la sociedad, lo cual está relacionado con el carácter de movimiento social de la reforma y con que la problemática educativa trascendiera al Ministerio de Educación, es decir, al sector oficial. Esto permitió, además, que la discusión sobre la educación se inscribiera en un contexto más amplio: el del desarrollo del país. Así lo explica, por ejemplo, Marcos Villamán:

“La educación constituye uno de los sectores estratégicos para el logro del desarrollo social. Las posibilidades de avance científico y tecnológico hoy, más que nunca, son la base del crecimiento económico. El desarrollo científico no se logra sin educación. Al mismo tiempo ella (la educación) constituye un instrumento esencial en la conformación de la cultura democrática y de participación y responsabilidad ciudadanas a través del cultivo de valores y actitudes consonantes con ello en la práctica educativa. Finalmente, es también un instrumento básico para la promoción de la integración social en igualdad de condiciones de mujeres y hombres.”¹³

Este proceso ayudó a que la sociedad dominicana comprendiera que lo educativo no se puede comprender abstrayéndolo de la realidad social, ni desvinculado de las dinámicas y procesos socio-culturales con los que se encuentra en constante interacción.

El Plan Decenal y el Congreso Nacional de Educación

El Plan Decenal de Educación representa la más reciente propuesta de reforma educativa en la República Dominicana. La importancia del Plan radica, primero, en que surge de un diagnóstico de la situación educativa nacional y segundo, en que se realiza de forma concertada. En efecto, se desarrolla en torno de un consenso nacional, un espacio de reflexión y debate, para arribar a acuerdos en los que participan sectores importantes de la educación dominicana, así como también iglesias, sindicatos, organizaciones populares, partidos políticos y organizaciones no

gubernamentales.¹⁴ Es más, el liderazgo desempeñado por la comunidad empresarial, sobre todo en los sectores de industria y servicios, y el respaldo de numerosas instituciones, a nivel tanto nacional como internacional, fueron decisivos para el proceso de transformación educativa emprendido.

El objetivo y las características del Plan Decenal, como proyecto de reforma educativa, se expresó en los siguientes términos:

“El Plan Decenal de Educación es, al mismo tiempo, un medio para lograr la mejora del sistema educativo nacional y una forma innovadora de realizar el proceso de planificación que esta tarea implica. El propósito final del Plan Decenal es lograr una profunda reforma del sistema educativo para que la educación se transforme, en el período de los próximos diez años, en la base fundamental del desarrollo nacional y de la promoción de cada ciudadano, tanto en el plano social como en el personal, con vistas a que el país pueda entrar en el tercer milenio con mayores posibilidades en la construcción de una sociedad más justa, más solidaria y más humana.”¹⁵

El impulso inicial al Plan Decenal estuvo en manos de Educa, el Plan Educativo, la Asociación Dominicana de Profesores, el PNUD y la Secretaría de Educación. Si bien es cierto que la carga financiera recayó principalmente en el PNUD, el apoyo personal del entonces Ministro de Educación, Dr. Nicolás Almanzar, jugó un papel importante. Con el tiempo, y en palabras de Juan Tomás Tavares, “el Estado habría de adoptar con entusiasmo el proyecto surgido de la sociedad civil y apoyado decididamente por la comunidad internacional.”

La concertación desencadenó un proceso que culminó en el Congreso Nacional de Educación celebrado en Santo Domingo en diciembre de 1992, en el cual se presentaron los resultados del análisis nacional, la planificación y el diseño del plan. También se sometieron a debate las grandes declaraciones del Plan Decenal. De este modo, durante varios días, numerosos representantes de diferentes sectores de la sociedad y regiones del país, articularon perspectivas diversas sobre el futuro de la educación en la República Dominicana.

El Plan Decenal identificó seis propósitos clave para una reforma educativa en la República Dominicana, a saber, asegurar equidad de acceso a la educación a todos los estudiantes del país, mejorar la calidad del currículo y de los materiales didácticos, mejorar el status y condición de los maestros, aumentar la eficiencia del sistema educativo, incentivar la participación comunitaria y aumentar los recursos disponibles para la educación.

Las políticas resultantes del consenso

Del consenso surgió una variedad de políticas relacionadas con diversos aspectos de la educación dominicana y su interacción con la sociedad en general. A continuación se presentan las más significativas.

En relación con la realidad socioeconómica

- Adopción de medidas pedagógicas y de bienestar social que incidan en la desigualdad en el acceso a la educación, con especial énfasis en los problemas de exclusión y deserción del sistema educativo.
- Promoción de la participación de las comunidades más abandonadas y precarias.
- Desarrollo de destrezas y potencialidades en una formación integral.
- Favorecimiento de acciones educativas que atiendan de manera especial a las características socioculturales de distintos conjuntos geográficos, sociológicos o productivos.

En relación con la identidad cultural

- Revalorización, reconocimiento, difusión y recreación de los elementos propios de la cultura nacional y popular.
- Liberación de las capacidades creadoras y expresivas del hombre y la mujer dominicanos y estímulo a su contribución al desarrollo de su propia identidad cultural.
- Formación de sujetos participativos, creativos y solidarios, capaces de integrarse activamente a una sociedad democrática.
- Estímulo a la participación de la comunidad nacional y local en los procesos de diseño y ejecución de planes y proyectos educativos.
- Promoción de hábitos que fomenten el manejo racional de los recursos naturales y la recuperación de las áreas degradadas.¹⁶

En relación con la ciencia, la tecnología y el sistema escolar

- Reforma curricular.
- Mejora significativa de las condiciones del docente.
- Reforma institucional que se revele en “competencia y eficiencia de la Secretaría de Educación y sus órganos descentralizados.”
- Participación comunitaria.

Para lograr tales propósitos, se diseñó una serie de programas complementarios entre sí en torno de los cuales se concentró el trabajo de la Secretaría de Educación, las universidades, Educa, el PNUD, el Banco Mundial, el

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la USAID y la Comunidad Europea.¹⁷ Estos programas de reforma comprenden:

- La elaboración de un nuevo currículo y la promoción de la educación artística y la animación sociocultural.
- La capacitación y profesionalización de directores de escuela y maestros.
- La elaboración y publicación de textos escolares.
- La modernización de la gestión escolar.
- El fomento de la participación ciudadana.
- El fortalecimiento de la relación Escuela-Comunidad, a través de asociaciones de padres y amigos de la escuela.
- El desarrollo de un sistema de evaluación y aplicación de pruebas de rendimiento escolar.
- La construcción y reparación de escuelas.
- La mejora de la nutrición escolar a través del denominado “desayuno escolar.”

El desarrollo y la aplicación del nuevo currículo ha sido el núcleo de las actividades de renovación de la escuela en el país; es por ello que se presenta a continuación para ilustrar el proceso de concertación y de reforma (*cfr. Cuadro 1*). Acompañando a la transformación curricular, destaca el programa encaminado a mejorar la capacitación de los maestros, el cual constituyó un factor decisivo en la aplicación de la reforma y en el logro de las propuestas que impulsó el Plan Decenal. Con el fin de elevar el nivel de profesionalización de los maestros, algunas instituciones no gubernamentales como el Centro Cultural Poveda, han venido realizando desde 1985 programas dirigidos a los maestros del sector público. En estos programas, a través de jornadas y talleres, se introduce una perspectiva educativa que anima a los maestros a reflexionar acerca de su práctica y a introducir cambios en ella. Minerva Vincent y Josefina Pimentel señalan que los programas de formación, capacitación y actualización de maestros y maestras tuvieron un notable impacto en facilitar las

“... rupturas, construcciones y reconstrucciones que se han producido en el marco del Plan Decenal de Educación. Gran parte de los educadores y las educadoras del nivel básico, como son bachilleres en servicio, maestros y maestras normales, egresados de las universidades y formadores de educadores y educadoras que desde hacía años no habían tomado un texto actualizado en sus manos, un artículo donde se planteara alguna innovación, volvieron a las aulas a estudiar, encontrando en ella la oportunidad de reflexionar sobre su práctica y la posibilidad de transformarla.”¹⁸

Actualmente se llevan a cabo programas de capacitación de los cuales se responsabilizan la Secretaría de Estado de Educación, las universidades—contando con el financiamiento de organismos internacionales—así como también Educa.

Paralelamente a la transformación curricular y a la formación de maestros, se inició la producción masiva de libros de texto y materiales educativos. Más de seis millones de ejemplares fueron distribuidos a los niños de todas las escuelas del país. Además de libros de texto y cuadernos de trabajo, se publicaron compendios que integraban los conocimientos y destrezas que los niños deberían haber adquirido al concluir determinadas etapas escolares. Cada escuela recibía los respectivos materiales y, a su vez, enviaba información sobre la ejecución del proceso a los organismos regionales y centrales.

Cuadro 1. La reforma en marcha: la transformación curricular

La transformación curricular es un ejemplo notable del proceso de consenso y uno de los componentes fundamentales de la actual reforma educativa en la República Dominicana, por cuanto constituye el principal instrumento de transformación del sistema, de mejora de su calidad y de contacto entre los diferentes protagonistas del proceso educativo.

La etapa denominada “transformación curricular en marcha,” marca el inicio de la ejecución de la reforma educativa. Esta parte del proceso conllevó un trabajo por equipos y comisiones para plasmar las políticas educativas y los objetivos del Plan Decenal en la enseñanza inicial, básica y media, así como en las diferentes modalidades y campos de conocimiento. Para ello se revisaron y realizaron propuestas en varias áreas, entre las que figuran los objetivos o propósitos de la educación, los contenidos, las estrategias de enseñanza y aprendizaje, las formas de evaluación, el perfil de los educadores/as y las características y papel de los centros educativos.

Una vez concluido el Congreso Nacional sobre la Educación, se estableció una unidad dentro de la Secretaría de Educación encargada de la transformación curricular. Esta unidad organizó un sistema de consulta permanente con el fin de obtener información de las diversas escuelas y comunidades del país por medio de direcciones regionales. Se pretendía, de este modo, facilitar una amplia participación de la sociedad en el proceso, en el que también colaboraron las universidades. Profesionales de diferentes especialidades se organizaron en grandes comités en torno de los diversos campos de desarrollo del currículo: matemáticas, estudios sociales, ciencias, educación para el trabajo, lengua y literatura española, que constituyó el eje de y vínculo entre los diversos campos, y una comisión de temas transversales. A estos grupos se sumaron especialistas en sociología, didáctica y psicología. Los grupos anteriormente mencionados produjeron una serie de guías para la renovación de la enseñanza en todas las áreas y grados de la escuela primaria. A partir de 1994, todos los centros educativos del país comenzaron a aplicar el nuevo currículo.

La transformación curricular, como uno de los propósitos del Plan Decenal, pretende lograr “una educación de mayor calidad, más pertinente y más adecuada a los requisitos

actuales y futuros de la sociedad dominicana, partiendo de las condiciones socioculturales de comunidades y sujetos individuales y sociales.”¹⁹ La renovación emprendida consistió, básicamente, en el desarrollo de una nueva perspectiva pedagógica, cambios en el contenido de los programas, cambios en las prácticas educativas y las estrategias de aprendizaje y cambios en las relaciones entre los protagonistas del proceso educativo.

El nuevo currículo es, tal como se explica en los documentos que fueron elaborados por las comisiones de trabajo, flexible, abierto y participativo. Las rupturas conceptuales más relevantes de la transformación curricular, en relación con diseños curriculares anteriores, se presentan en torno de las áreas de los sujetos del proceso educativo, los conceptos de conocimiento y aprendizaje y la gestión curricular. Frente a concepciones tradicionales que tendían a considerar a los/as alumnos/as como entes pasivos del proceso, receptores de información, el nuevo currículo concibe a los sujetos de la educación “en permanente interacción, transformándose y transformando al producir, expresar e intercambiar conocimientos. Las características de los sujetos son diferentes según las comunidades de inserción, sus culturas y otra serie de variables. (...) Los educadores, los estudiantes, los padres y las madres, y los miembros de la comunidad que participan en las actividades educativas son sujetos...”²⁰

Respecto a los conceptos de conocimiento y aprendizaje, este diseño curricular defiende que el conocimiento tiene un carácter histórico-cultural, y que supone una construcción cognoscitiva, no tan solo una integración y reproducción de información. Por ello se persigue superar las estrategias de enseñanza-aprendizaje que asignan un papel pasivo a los/as estudiantes como son las repetitivas y memorísticas y se promueven estrategias que hacen posible el aprendizaje significativo, es decir, las que valoran la actividad, los referentes y los conocimientos previos que tienen los/as estudiantes para construir conocimiento.

El desarrollo del nuevo diseño curricular pretende involucrar, a través de la participación real, a los actores del proceso. Persigue superar los estilos de gestión en los que “un equipo de expertos definía qué y cómo se debía enseñar y los actores del proceso educativo lo ejecutaban sin mediaciones”.²¹ La nueva gestión curricular también dimensiona el papel de la Secretaría de Estado de Educación como organismo gubernamental de ejecución. Se favorece, en definitiva, la descentralización. “La expectativa es que una gestión del currículo con esas características contribuya a generar una nueva cultura institucional, una nueva forma de hacer las cosas, que la aleje de las rutinas y las prácticas mecánicas y poco reflexionadas y que aproveche lo más posible las experiencias previas. Desde esta perspectiva, la gestión del diseño curricular contribuye a la vez que se apoya en la reforma institucional, que ya se está llevando a cabo en el marco del Plan Decenal, es decir, cambios significativos en la organización y la administración de la SEEBAC, de las regionales y de los centros educativos.”²²

Obstáculos y retrocesos en la ejecución de la reforma educativa

Los logros de la ejecución de la reforma educativa en la República Dominicana durante sus primeros años fueron muy notables en términos de su rápida expansión y el apoyo logrado más allá de las fronteras de las instituciones educativas. También hemos señalado como una nueva relación entre la sociedad y la educación comenzó a perfilarse. Sin embargo los testimonios de algunos participantes y observadores del proceso de reforma, tales como consultores de organismos internacionales, profesores universitarios, dirigentes de partidos políticos y dirigentes de la Asociación Dominicana de Profesores (ADP),²³ coinciden al denunciar un lento descenso de las actividades de renovación y una distorsión de la filosofía inicial de la reforma al ser aplicada en la práctica. Así, Alejandrina Germán, al referirse a las perspectivas del Plan Decenal de Educación, comenta lo siguiente:

“En el desarrollo del Plan Decenal se han producido distorsiones considerables en aspectos esenciales. Los procesos de apertura, flexibilidad y participación que caracterizaron y dotaron la propuesta de una identidad propia, han ido desapareciendo progresivamente, para ser sustituidos por acciones que burocratizan cada día más los procesos de formulación, desarrollo y evaluación de diferentes acciones emprendidas en el marco de la misma. Se ha retornado de nuevo a las prácticas autoritarias que tradicionalmente caracterizaban la gestión educativa.”²⁴

Por su parte, Ramón Mórrison, funcionario del Ministerio, señala “que la eficiencia de la presente fase (fase de aplicación) se fundamenta bastante en la combinación apropiada de las responsabilidades individuales y colectivas y el estricto seguimiento y vigilancia en cuanto al cumplimiento de las mismas.”²⁵ La ejecución del programa de transformación curricular, por ejemplo, se caracterizó en sus etapas posteriores por su jerarquización y centralismo. Desde las instancias centrales del organismo oficial se dispusieron ejecuciones a los centros educativos y a los docentes, no dando suficiente margen a las iniciativas que pudieran surgir de los mismos.

Además de un regreso a los mecanismos burocráticos predominantes en el pasado, la reforma no ha logrado articular sus diferentes componentes. Aún más, hasta el momento, la reforma no tiene vigencia legal; la nueva ley de educación que la respalda no ha sido aprobada todavía.²⁶ En este sentido:

“... bastaría revisar los propósitos de las múltiples acciones en marcha del Plan Decenal de Educación como son, entre otros, la modernización de la gestión educativa, la participación comunitaria, la profesionalización del magisterio, las pruebas nacionales, la

construcción, mantenimiento y reconstrucción escolar y la transformación curricular. La puesta en marcha de manera coordinada de las acciones antes enunciadas influiría conjuntamente en el elevamiento de la calidad de la educación y de las condiciones de los actores: estudiantes y maestros. Esa articulación de seguro elevaría significativamente la eficacia y eficiencia de la ejecución del Plan en su conjunto. En consecuencia, consideramos que la inversión en educación, tanto del Estado Dominicano como de los organismos internacionales, aún siendo insuficientes, sería mucho más rentable y produciría mayores niveles de eficacia, si se diera una articulación real entre los proyectos y los componentes de cada uno.”²⁷

¿A qué se puede atribuir la paralización, al menos transitoria, de la reforma educativa iniciada con gran entusiasmo y participación nacional? En opinión de la mayoría de los entrevistados, tres factores principales coincidieron en el deterioro del proceso de reforma durante su etapa de ejecución, a saber, factores de carácter político partidista, estructuras y capacidad institucional de los organismos responsables y problemas de disponibilidad de los financiamientos internacionales y nacionales. Cheila Valera lo expresa así:

“A partir de 1993 comienza una etapa distinta de la reforma educativa llamada *Plan Decenal* evidenciada por las características de las acciones que se ponen en marcha, así como por los problemas que se suscitan relacionados principalmente con factores políticos, de financiamiento y de la administración de los recursos. Hacia fines de 1994 aparecen informaciones en los medios de comunicación sobre críticas realizadas a la reforma por distintos sectores que habían apoyado la reforma educativa en la primera etapa. Fundamentalmente, las críticas giraban en torno a dos aspectos: que el presupuesto gubernamental no había sido aumentado tal como se preveía en la propuesta del consenso, y que la SEEBAC había reducido, en la etapa de ejecución, los niveles de consultas alcanzados en la etapa anterior (1990 a 1992).”²⁸

El impacto de las variables políticas

Cambios repentinos del liderazgo político y técnico de la reforma educativa, tales como el cambio de Ministro y la salida del técnico internacional principal, trajeron como consecuencia un estancamiento del proceso y una mayor centralización en la Secretaría de Educación, en desmedro de la participación de otros sectores de la sociedad dominicana que habían inicialmente impulsado los cambios. Los espacios ganados por la sociedad civil para incidir en el proceso, se fueron diluyendo.

Algunos organismos de la Secretaría de Educación que surgieron del proceso de la reforma, aún continúan operando, a pesar de estar muy limitados en su poder de decisión. Así, por ejemplo, el Comité de Trabajo Diario de la Transformación Curricular.

La capacidad institucional

A medida que las actividades de reforma se concentraron en la Secretaría de Educación, se pusieron de manifiesto sus problemas de organización para ejecutar la reforma. Las limitaciones de capacidad técnica y gerencial de los respectivos organismos encargados de la reforma impidieron entonces que ésta se institucionalizase en la sociedad dominicana. Si bien es cierto que se han ampliado las oportunidades a técnicos y funcionarios de la Secretaría de realizar programas de post-grado y maestría y los intercambios con instituciones internacionales en el campo educativo, es claro que

“... la sociedad política dominicana carece de los niveles de institucionalidad que garanticen la continuidad de los planes de desarrollo que formulan. Las vinculaciones intersectoriales a nivel formal son inexistentes y los esfuerzos que se realizan en esa dirección, lo mismo que la ampliación de los mecanismos de participación, son el resultado de las iniciativas y buena voluntad de los incumbentes de turno. La situación por la que atraviesa el sector educativo en estos momentos, evidencia la incapacidad del Estado para asumir de manera sostenida el rol dinamizador y equilibrador de los procesos que desarrollan en el marco de las instancias que lo conforman (...). No obstante los logros, son aún muchos los aspectos que merecen una reformulación y una toma de decisiones comprometidas con una nueva cultura de gestión. Se requiere una manera distinta de organizar y ejecutar los procedimientos técnico-administrativos, conducente a un nuevo tipo de prácticas superadoras del manejo clientelar, cercana a estilos de conducción más democráticos y descentralizados, bajo la premisa y el rigor de criterios técnicos, científicos y profesionales.”²⁹

El financiamiento

Un obstáculo adicional en la ejecución de la reforma educativa ha sido la falta de recursos financieros. Es necesario destacar que durante décadas el presupuesto destinado a la educación en la República Dominicana ha sido insuficiente. En lo que respecta al Plan Decenal y sus requisitos presupuestarios se considera que las metas contenidas en el Plan serían inalcanzables sin un compromiso gubernamental que se tradujese en apropiaciones presupuestarias y en acciones encaminadas a mejorar la administración de los recursos disponibles. Hasta el momento, el avance de las

reformas ha dependido de diferentes entidades de financiamiento internacional, tales como el Banco Mundial, el BID, y la USAID y la Comunidad Europea a través del Gobierno español.

Los factores anteriormente mencionados tuvieron una incidencia directa en todo el proceso de reforma y particularmente en la transformación del currículo, empresa compleja y a largo plazo, como lo señala la actual Vice Ministra de Educación, Melba Baez de Erazo:

“Sobre la ejecución efectiva, desde las primeras reuniones del Comité de Trabajo Diario, en las que tomé parte a raíz de nuestra incorporación a ese equipo de trabajo en el mes de enero de 1995, me cuestionaba sobre lo posible, lo pertinente, lo aplazable del conjunto de tareas que teníamos por delante. Nuestras inquietudes giraban en torno de las estrategias de acción. La ejecución del nuevo currículo es una empresa de tal envergadura que, además de una rigurosa organización, requiere de un millonario flujo de recursos y de un tiempo prudente para su desarrollo, como cualquier proceso de cambio de la conducta humana.”³⁰

Finalmente, está claro que una reforma educativa, para ser exitosa, ha de contar entre otras, con la participación activa y el compromiso de los maestros. De un lado, es necesario preparar a los maestros para que puedan actuar en el nuevo marco educativo y utilizar los nuevos materiales pedagógicos. Suficientes recursos, tanto financieros como humanos, deben destinarse a este fin. Por otra parte, los alcances de una adecuada participación de maestros y maestras en los programas de capacitación y formación, están limitados por las críticas condiciones de vida del magisterio nacional. En este sentido Pimentel y Vicent enfatizan que:

“Una verdadera transformación curricular y cambios transcendentales en la calidad de la educación solo tendrán lugar si se acompañan con políticas y estrategias para la valoración social de la profesión docente, con especial referencia a su calidad de vida, al reconocimiento y valoración de sus espacios culturales, la estabilidad laboral, las oportunidades de formación continua, las políticas de incentivos salariales pertinentes con su desempeño profesional y las exigencias sociales y económicas que requieren una vida digna.”³¹

El nuevo gobierno

La República Dominicana celebró elecciones el 16 de mayo de 1996, si bien la investidura del nuevo gobierno no tuvo lugar hasta agosto del mismo año. Durante los primeros meses de gobierno del Presidente Leonel Fernández y del Partido de la Liberación Dominicana, se ha mantenido la discusión sobre algunos proyectos de

reformas sectoriales, en campos como salud, educación, energía, justicia y reforma del Estado.

El presente gobierno ha subrayado en diversas ocasiones la importancia de la educación para el desarrollo, por lo que la tiene entre sus principales tareas. Muestra de ello es el anuncio de la Secretaría de Educación de “dominicanizar” todos los libros de texto de primaria y secundaria para hacerlos más conformes con la realidad nacional. También es significativa la reciente solicitud al Senado, por parte del Subsecretario de Educación, Luis de León, para que apruebe el proyecto de Ley General de Educación el cual, sostuvo, es condición indispensable para lograr las transformaciones necesarias en el sector educativo.³²

Si bien el gobierno no ha definido todavía un plan detallado de acción en el campo educativo, la preparación de varios instrumentos jurídicos en materias educativas y el mantenimiento del debate sobre las mismas es indicador de la voluntad del gobierno de impulsar la mejora de la educación en el país. Aún más, la concertación y el consenso que caracterizaron la elaboración del Plan Decenal dejaron una huella en la sociedad dominicana que garantiza, en gran medida, un alto grado de continuidad del esfuerzo en el futuro.

Conclusiones

La reforma educativa en la República Dominicana representa una nueva forma de participación democrática de la sociedad, en cuanto surge de una amplia concertación y significa una respuesta de la sociedad en su conjunto a la problemática educativa. Los fundamentos de la reforma constituyen avances en cuanto a las concepciones socio-pedagógicas y la apertura hacia todos los sectores sociales del país. *El éxito inicial en la ejecución de la reforma se debió indudablemente a la movilización de la sociedad civil en torno de una agenda de interés nacional, la existencia de un liderazgo sólido de instituciones y personas, el apoyo de las organizaciones internacionales, la vinculación de las universidades y centros de excelencia y la coincidencia de intereses políticos locales.*

La primera etapa de la reforma educativa, la etapa de diseño, se caracterizó por una euforia general, alta participación y elevada productividad. La segunda, la de ejecución, se ha visto severamente limitada por diversos factores. Entre éstos se destacan los siguientes:

- *Factores políticos locales*, como cambios de dirección e interrupción del flujo de recursos y abandono del proceso de participación social inicial. En la misma categoría se encuentra la falta de compromiso efectivo del gobierno.

- *Factores institucionales*, en este sentido, la Secretaría de Educación no ha realizado los cambios de estructuras necesarios, el funcionamiento y la capacitación.
- *Factores laborales*, entre los que se encuentran la preparación deficiente y las limitaciones de las condiciones de vida y de trabajo de los maestros y maestras.
- *Factores financieros*, primordialmente la falta de recursos nacionales para complementar la financiación internacional.

La experiencia dominicana ofrece lecciones muy importantes para otros países de la región. Los consensos nacionales iniciales no son suficientes para lograr los profundos cambios que la reforma general de la educación de un país lleva consigo. Sin compromisos a largo plazo por parte de los gobiernos, una mejora sustancial de la capacidad de gerencia, diseño e investigación de las organizaciones educativas, y la continua presencia de otros sectores de la sociedad, las reformas se abocan muy tempranamente a interrupciones y fracasos. Afortunadamente, las huellas dejadas por el movimiento que llevó al consenso, la participación de los padres de familia en la conducción de la escuela y la preparación lograda por numerosos profesores y administradores dominicanos, constituyen un capital muy importante para recuperar el terreno perdido.

El proceso de rescate de la reforma educativa y de la transformación curricular, según señala Rocío Hernández, implica un esfuerzo conjunto. El gobierno necesita asumir los compromisos que plantea la reforma. Al mismo tiempo, es necesario que la comunidad nacional reclame espacios de participación y que se constituyan redes de seguimiento y de demandas a la ejecución de la transformación curricular. Afortunadamente, el nuevo gobierno parece decidido a continuar los esfuerzos de renovación educativa. En la Cumbre Iberoamericana de Presidentes celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 1996, el Presidente de la República Dominicana señaló que “la pobreza no se ataca con dinero. Se resuelve con educación; y eso es lo que va a hacer mi gobierno.”

NOTAS

¹ Capítulo basado en el documento presentado por la autora en Washington, D.C. en septiembre, 1996.

² Estadísticas extraídas del *Anuario Estadístico* de UNESCO. París, 1995.

³ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). “Constitución de la ciudadanía y campo educativo.” Buenos Aires, 1995.

⁴ Perspectivas cuestionadoras de las posiciones conservadoras predominantes se expresaron, en su momento, en la Reforma Hostosiana de principios de siglo. (cfr. González, Raymundo. *Proyecto Social-Proyecto Educativo*. Santo Domingo: Buho, Centro Cultural Poveda, 1988; Fiallo Billini, José Antonio y Germán, Alejandrina. *Filosofía de la Educación Dominicana*. Santo Domingo: Taller, PNUD y Secretaría de Estado de Educación, 1994, y en las propuestas realizadas en 1963, durante el gobierno constitucional del profesor Juan Bosch, (cfr. Fiallo Billini, J. A. y Germán, A., 1994: 69-70).

⁵ En el país se desarrollan instituciones que han trabajado en prácticas educativas alternativas en los campos de medio ambiente, género, derechos humanos y salud.

⁶ Tavares, Juan Tomás. “Los Empresarios y el Plan Decenal de Educación,” presentado en el Seminario Internacional “La Concertación de Políticas Educativas en la Argentina y América Latina,” organizado por FLACSO y la Fundación Concretar y celebrado en Buenos Aires, 8-10 de noviembre de 1993. Santo Domingo: EDUCA, 1994:17.

⁷ Malagón, Jacqueline. “El papel de la educación en el desarrollo socioeconómico y las responsabilidades del sector privado,” presentado en la Conferencia sobre Calidad Educativa en América Latina. Guatemala, Guatemala, 23-25 de abril, 1996: 7-8.

⁸ Socios para el Progreso. *Acción para la educación básica*. Santo Domingo: Sociedad de las Américas para el Diálogo Interamericano, 1996.

⁹ La Secretaría de Educación que impulsó la ejecución de la reforma educativa fue directora ejecutiva de Educa.

¹⁰ Los puntos contenidos en el decálogo del Plan educativo se dirigen a los siguientes objetivos:(1) Eliminación total del analfabetismo; (2) establecimiento del preescolar obligatorio; (3) generalización de la enseñanza primaria; (4) expansión de la educación técnica; (5) ampliación de la educación secundaria; (6) reorganización de la educación superior; (7) revalorización de la profesión de maestro; (8) mejora de la formación docente; (9) elevación de la inversión en educación y (10) ejecución de una campaña nacional de concienciación.

¹¹ *Op.Cit.*, Tavares, 1994: 12.

¹² El estrecho vínculo desarrollado entre Educa y el PNUD fue uno de los frutos de la “Conferencia Mundial Educación Para Todos,” celebrada en Jomtien, Tailandia, a principios de 1990.

¹³ Entrevista personal con la autora del estudio.

¹⁴ En el proceso de concertación y consenso es relevante el papel que jugaron las instituciones siguientes: Plan Educativo, Centro Cultural Poveda, Central de Servicios Pedagógicos, Comisiones de Educación del PLD, y el PRD, EDUCA, PNUD-Sector Educación, y la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos.

¹⁵ Congreso Nacional de Educación. *Síntesis del Plan Decenal de Educación*. Santo Domingo, 1992: 7.

- ¹⁶ Congreso Nacional de Educación. *Síntesis del Plan Decenal*. Santo Domingo, 1992: 92-93.
- ¹⁷ EDUCA. *Educación Básica*. Santo Domingo, sin fecha.
- ¹⁸ Pimentel, Josefina y Vincent, Minerva. *Concepciones, Procesos y Estructuras Educativas* (Versión preliminar). Santo Domingo: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), 1996: 24.
- ¹⁹ Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos. *Síntesis de los Fundamentos Generales del Diseño Curricular. Transformación Curricular en Marcha*. Santo Domingo, junio 1994.
- ²⁰ Ibid.
- ²¹ Ibid.
- ²² Ibid.
- ²³ A modo de ejemplo, Melanio Paredes, dirigente de la Asociación Dominicana de Profesores, en Julio de 1995 declaró en la prensa nacional que estaba en peligro la aplicación del nuevo currículo y destacó el virtual estancamiento que se observaba en las acciones de la Secretaría de Educación.
- ²⁴ Germán, Alejandrina. "Perspectivas del Plan Decenal de Educación." *El Nacional* (5 de junio de 1996): 16.
- ²⁵ Báez de Erazo, Melba. *Presentación. Nueva Fase de la Transformación Curricular*. Santo Domingo: Secretaria de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos. Documento Técnico, 1996.
- ²⁶ El periódico HOY señala en su edición del 2 de diciembre de 1996, cómo, según el Lic. Jesús de la Rosa, la aprobación de la Ley de Educación es determinante para el buen desarrollo del Plan Decenal que en caso de fracasar significaría para el país la pérdida de un financiamiento de US\$104 millones provenientes del BID y que serían utilizados en la ejecución de proyectos de reforma del sector educativo: 14.
- ²⁷ *Ibidem*.
- ²⁸ Valera, Cheila. *Constitución de la ciudadanía y campo educativo*. Buenos Aires: FLACSO, 1995: 94.
- ²⁹ *Op. Cit.*, Pimentel, y Vincent, 1996: 33-34.
- ³⁰ *Op. Cit.*, Báez de Erazo, 1996.
- ³¹ *Op. Cit.*, Pimentel, y Vincent, 1996: 39.
- ³² "Pide Senado apruebe Ley de Educación." *HOY* (5 de diciembre de 1996):11. *Cf*: también, "Confía reformistas apoyarán Ley de Educación." *HOY* (3 de diciembre de 1996):13.

LA PERSPECTIVA DE LOS REFORMADORES

*Rocío Hernández Mella*¹

Tal como enfatiza el estudio de Josefina Zaiter, el proceso de consenso, concertación y sobre todo la participación responsable y consciente de todos los actores sociales en las fases de Diagnóstico y Formulación, son rasgos fundamentales que describen los primeros pasos en el proceso de reforma educativa en la República Dominicana. La comunidad empresarial dió el primer impulso a la reforma, a través de la organización de debates y evaluación de necesidades durante dos años en todas las diez regiones del país. Entre las decisiones más relevantes que se tomaron se encuentra la de que la reforma debía tener escala nacional y no ser una experiencia piloto.

Sin embargo desde 1994, la reforma fue perdiendo la fuerza de la concertación y la participación que le dieron vida. Desde mi percepción al interior de los trabajos de reforma educativa, en los cuales he participado tanto en sus inicios como en movimientos anteriores que prepararon el camino para ella, las razones que explican el estancamiento ocurrido en los últimos dos años son las siguientes. Por una parte, la remoción de la Ministra de Educación, quien provenía del sector privado y su sustitución por una persona que no había participado en absoluto en el proceso, desvió la atención que se tenía en el trabajo de reforma educativa, desde el propio Ministerio, a expensas del consenso alcanzado.

Del mismo modo, el nuevo Ministro obvió el vínculo estrecho que existía con la “Oficina Técnica de la Reforma Educativa.” Esta oficina era y es la encargada de dar toda la asesoría técnica necesaria para el proceso y de preparar en armonía con el Ministerio, cada uno de los diferentes programas del proceso de reforma. Sin tal vínculo de acción entre el Ministerio y la Oficina Técnica, el trabajo perdió su norte y cada programa del proceso de reforma se movió como pudo para seguir adelante. Sin embargo, estas acciones fueron aisladas y no coordinadas, llegando incluso, algún programa, a afectar a otro. Así ocurrió, por ejemplo, con el programa Sistema de Evaluación Educativa, encargado de las pruebas nacionales, que fueron elaboradas totalmente al margen del nuevo currículo que impulsaba el programa de Transformación Curricular. Se creó así una situación de incoherencia que afectó negativamente el proceso de acogida del nuevo currículo. La naturaleza participativa de la reforma también desapareció a medida que se fueron desarrollando los instrumentos en el Ministerio y después enviándolos a los maestros con orden de utilizarlos.

Las circunstancias que hicieron posible todo esto se explican porque el proceso de reforma educativa, iniciado y promovido desde la sociedad civil, se fue centralizando poco a poco, de tal forma que el Ministerio asumió el liderazgo y la sociedad civil quedó marginalizada. La causa de este estancamiento no se halla

solamente en la burocratización del proceso por el Ministerio y en la centralización de la acción por parte del mismo, sino también en la pérdida o abandono de los espacios ganados por la sociedad civil. En efecto, las demás instituciones de la sociedad civil cedimos nuestro espacio, dejamos de reclamar y presionar, dentro de las estructuras que se crearon dentro del Ministerio.

Intuyo que esa pérdida de espacio social en la reforma está relacionada con ese desconocimiento o falta de conciencia de lo que son los derechos y deberes que tenemos como personas individuales y como grupos sociales, a la *participación* y a ser sujetos de nuestro propio proceso de desarrollo que, en este caso, se expresa en lo educativo. Por ello, sugeriría el abocarnos a un trabajo amplio de “ciudadanización” a varios niveles, de *formación* para la participación, con un desarrollo de los valores sociales universales (vida, dignidad, libertad, etc.) desde la acción misma de las aulas de clase, en el hogar y en el ejercicio institucional.

Tras las últimas elecciones, un nuevo equipo se ha hecho cargo del Ministerio. Ellos participaron en la construcción del consenso, por lo que se espera recuperar parte del terreno perdido durante los últimos meses.

¹ Coordinadora de Plan Educativo.

**CONCERTACIÓN Y COMPROMISO:
DINÁMICA DE LA REFORMA EDUCATIVA EN EL SALVADOR,
1989–1996**

Rafael Guido Bejar¹

Resumen

En El Salvador, la reforma educativa como programa nacional comenzó a principios de la década de los noventa pero no fue sino en 1995 que adquirió su estructura definitiva. Esta estructuración se realizó con base en acciones estratégicas y en proyectos innovadores surgidos a partir de intensas y extensas discusiones realizadas en 1994 y 1995 entre diferentes sectores sociales y estatales y después de diseñar instrumentos legales, administrativos y financieros para su conducción.

El presente trabajo analiza la ejecución de la reforma educativa como proyecto social que, a juicio del mismo Ministerio de Educación (MINED), es “la más grande empresa del Estado.” Se privilegia la dimensión socioeconómica y política, profundizando en la participación y la concertación establecidas entre el Ministerio de Educación y los actores sociales y políticos más interesados en la modernización educativa durante la década de 1990. A partir de esa relación se intenta encontrar la coherencia de los distintos cambios que ocurren en el ámbito educativo del país.

El campo de observación escogido ha sido el programa más exitoso de los esfuerzos reformistas del MINED, el programa “Educación con Participación de la Comunidad” (EDUCO) iniciado en 1991. EDUCO se define como “una estrategia de expansión de los servicios educativos a las zonas rurales, con una modalidad administrativa que transfiere recursos financieros a las comunidades y las hace partícipes de la administración del servicio educativo y de garantizar la educación para sus hijos.”

EDUCO, que comenzó como una experiencia piloto, pasó pronto a convertirse en el componente principal de la estrategia del gobierno en materia educativa, extendiéndose el programa para cubrir otras zonas del país. Las mejoras alcanzadas son considerables en áreas como el acceso al nivel primario, sobre todo en las zonas rurales del país y la vinculación de las familias y comunidades en la empresa escolar. En torno de esta actividad descentralizadora, se abre una nueva forma de acción estatal en El Salvador, una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil.

Este estudio permitió identificar no solamente los éxitos de las primeras etapas de ejecución de la reforma educativa, sino también los principales factores relacionados con esta dinámica y las resistencias y limitaciones del proceso. El estudio se basó en información procedente del análisis de documentos, visitas de

campo al programa EDUCO y entrevistas a fondo a personas involucradas en el proceso de reforma y a observadores independientes.

Contexto socioeconómico y político al inicio de la reforma educativa

Los cambios históricos que experimenta el mundo en general y la sociedad salvadoreña en particular, son el contexto dinámico en que hay que situar los procesos de esta reforma educativa. La agilidad, eficiencia y eficacia con que logre captar las exigencias modernas hará de esta reforma educativa un instrumento útil para el desarrollo económico, social y político del país.

El entorno socioeconómico de la reforma educativa y del gobierno de El Salvador durante el período inmediatamente anterior a la reforma (1989–1994) fue muy favorable, lo cual explica el éxito relativo de su gestión económica y sus políticas públicas. A principios de los años noventa, los efectos más severos de la crisis internacional que caracterizaron gran parte de la década de los ochenta habían pasado. Las tasas internacionales de interés y el ritmo de crecimiento económico de los países industrializados muestran esta modificación.

La distensión política en el área centroamericana se había iniciado con la instauración de un gobierno elegido en forma democrática y con la derrota de la contra en Nicaragua; Panamá había entrado en un proceso de reconstrucción tras la intervención norteamericana y había comenzado el proceso de paz en El Salvador. Con todos estos acontecimientos se abría una era de distensión en Centroamérica que reactivaría de forma lenta pero sostenida el mercado regional.

Internamente, después de la ofensiva del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y de la inauguración del gobierno del Presidente Alfredo Cristiani y la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) en 1989, el país entró en un período de relativa estabilidad sociopolítica al iniciarse el proceso de paz que desembocó en los Acuerdos de Chapultepec. El fin del conflicto armado tuvo repercusiones económicas positivas al elevar las expectativas de los agentes económicos, recuperar la inversión privada y pública, liberar los recursos públicos antes destinados a la guerra y reorientarlos hacia los sectores sociales—en especial hacia educación y salud—y al apoyo de la producción agrícola.

Al terminar la guerra y tras los acuerdos de paz,² la sociedad salvadoreña mostró distintas y muy fuertes evidencias de que muchos de sus más importantes componentes estaban cambiando notablemente. Se han presenciado cambios en el comportamiento de la población, en la variación de las bases económicas de la sociedad y en las estructuras políticas del país.

En el campo sociodemográfico, El Salvador ha presenciado una verdadera revolución. En primer lugar, se observa una fuerte disminución de la tasa de

crecimiento poblacional que ha pasado del 3% en 1971 al 2% en 1992, también año censal. Así, mientras con la tasa de 1971 se proyectaba una población de 8,7 millones, actualmente El Salvador cuenta con 5,8 millones de habitantes y una tasa de crecimiento del 1,83%.³ Otro factor que ha incidido en la nueva estructura de la población son las migraciones, las cuales han alterado la distribución territorial de la población, especialmente en las zonas urbanas. El 40% de la población se concentra en dos departamentos (San Salvador y la Libertad), en las áreas en torno a la región metropolitana de San Salvador. El 50% está en cuatro departamentos, los dos anteriores más Santa Ana y San Miguel. Por otro lado, la despoblación de ciertos departamentos es muy notable especialmente en los cinco departamentos donde fue más aguda la guerra y que albergan tan solo al 15,6% de la población total.

Otro fenómeno importante es el constante proceso de urbanización comenzado en los años 40 y acelerado por la guerra de los 80 y la crisis económica del agro. La población urbana ha crecido en los últimos veinte años en un 84% mientras que la rural lo hizo en un 18% y, de mantenerse las condiciones que sustentan estas tendencias, la tasa de crecimiento rural podría llegar a ser negativa en los próximos años.

Por otra parte, el intenso proceso de urbanización ha modificado la estructura laboral. A mediados de siglo, la actividad agropecuaria ocupaba a dos tercios de la población económicamente activa (PEA). Sin embargo, durante el período intercensal 1971-1992, la PEA agropecuaria se redujo al 36% mientras la PEA en la industria, comercio y construcción sobrepasaba el 50%. En 1992, la mayor proporción de fuerza de trabajo empleada no agrícola estaba en el sector servicios, con una población femenina que duplicaba a la masculina. Estos rasgos han acentuado y generado una nueva organización del trabajo y de los mercados laborales urbanos.

Las características básicas de la actual fuerza de trabajo son las siguientes: abundante, joven, crecientemente femenina y sin educación formal.⁴ La tendencia de todos los mercados es a utilizar fuerza de trabajo con carácter informal y temporal. Las mujeres constituyen el grupo más amplio en el mercado informal, trabajando en condiciones muy precarias, es decir, sin prestaciones sociales, con ingresos fluctuantes, alta inseguridad, horario de trabajo mayor que el oficial y salarios menores al mínimo legal. Por otra parte, es muy importante la proporción en que todos los mercados mantienen un alto índice de asalariados temporales o eventuales. El 58,5% de los ocupados en ambos mercados (formal e informal) no son asalariados permanentes. Esta tendencia está generalizándose con la contratación de trabajadores tanto en la empresa pública como en la privada.

En los últimos años se han presenciado también la pérdida de dinamismo de las exportaciones agrícolas que afecta especialmente a las empresas cafeteras y algodoneras. El algodón se agotó por la pérdida de competitividad en el mercado internacional y porque la guerra afectó las zonas de cultivo. Entretanto, las

exportaciones no tradicionales (industriales) hacia la región centroamericana son las que se han visto más aumentadas (20%), mientras que las orientadas hacia afuera de la región han aumentado un significativo 7%. A pesar de ello, las exportaciones dejaron de ser en la década de los 80 la principal fuente de divisas, ya que comenzaron a ser generadas por los ingresos provenientes de las transferencias internacionales, tanto privadas como gubernamentales. El crecimiento de las transferencias privadas, que incluyen las remesas familiares de los salvadoreños en el exterior—en los Estados Unidos básicamente—es mucho mayor que las transferencias por préstamos o donaciones oficiales.

Como hemos señalado anteriormente, en los últimos veinte años la economía salvadoreña ha pasado de ser una economía productiva a una de comercio y servicios. Existen varias causas que afectan la disminución de los precios relativos del sector agropecuario, a saber: la reducción de los precios agrícolas en especial los internacionales de los productos de exportación, la contracción del mercado interno motivado por la caída de los salarios reales, la política de control de precios en el sector de alimentación, la asistencia alimenticia proveniente del exterior, las políticas comerciales desfavorables al sector agropecuario y la sobrevaloración cambiaria.

La transformación socioeconómica de un país, que se enfrenta al reto de inserción en una economía globalizada y basada en los sectores de comercio y servicios, necesita una renovación y ajuste profundos de la educación. La mayoría de los actores políticos del país han coincidido en que la reforma educativa es una tarea nacional de primer orden; cabe decir, incluso, que éste es el único gran acuerdo nacional al margen de los Acuerdos de Chapultepec. Es indispensable preparar los recursos humanos para los cambios que impone la competencia internacional y para los desafíos a los que se enfrenta un país de posguerra.

Entre los programas que se desarrollaron para reducir la pobreza y mantener la paz se destaca EDUCO, en cuanto a su éxito al promover la participación de la comunidad y reforzar el principio de descentralización educativa y ser ayuda en el diseño de un modelo participativo para la reforma de 1995. En efecto, lo que comenzó como una experiencia piloto, más adelante constituiría una fuente de inspiración para la reforma educativa nacional (Ilustración No. 1).

Ilustración 1. Línea cronológica de la reforma educativa en El Salvador

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Inauguración del Gobierno de Alfredo ARENA	Ley General de Educación	Experiencia piloto de EDUCO	Plan Nacional de Acción de Educación	Diagnóstico HIID/UCA/ FEPADE	Presentación de resultados HIID/UCA/ FEPADE	Foro Consultivo Nacional Sobre Reforma Educativa	
	Diseño de EDUCO	(ejecución y evaluación)		Creación del Grupo Asesor (GA)	GA pasa a ser Comité Dinamizador	Consulta 95	
		Expansión de EDUCO			Nombramiento de la Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo	Plan Decenal 1995-2005	Informe "Transformar la educación para la paz y el desarrollo de El Salvador"

El papel de EDUCO en la formulación y ejecución de la reforma educativa

Diseño y organización de EDUCO

El MINED comenzó en 1991 a ejecutar un programa financiado por el Banco Mundial y el UNICEF encaminado a rehabilitar, por medio de reformas institucionales, la capacidad del sector público para administrar y proporcionar eficientemente servicios de salud y educación. En el campo educativo, se dió prioridad al sector rural en los niveles parvularios y los primeros años de la educación básica y se creó el programa EDUCO que tenía como metas:

1. Construir una nueva relación asociativa entre el Ministerio de Educación y las comunidades para:
 - a) hacer frente a la demanda no cubierta, y
 - b) subrayar la importancia de compartir la responsabilidad de la educación básica entre las autoridades nacionales, las organizaciones no gubernamentales comunitarias y los grupos de padres de familia organizados.

2. Promover la participación de las comunidades rurales pobres en la definición y administración de los servicios educativos.
3. Descentralizar los programas de educación y simplificar los procedimientos administrativos haciendo partícipes a las comunidades locales en el financiamiento y la prestación del servicio.
4. Adquirir nuevas técnicas y mejorar las ya establecidas para supervisar con regularidad a los profesores de educación básica.

El programa se diseñó con base en experiencias educativas con participación comunal que tuvo lugar en la República Dominicana, Chile y algunas comunidades rurales salvadoreñas las cuales, confrontadas con la falta de servicios educativos, desde hace más de dos décadas, habían optado por pagar el salario de los profesores y cubrir las necesidades de infraestructura y otro tipo de gastos. Otras instituciones, entre las que se encuentra la Iglesia Católica, apoyaban programas de base comunal como los Profesores Populares y mantuvieron en funcionamiento escuelas populares en comunidades localizadas en zonas conflictivas durante la guerra. Se estima que en 1988 había aproximadamente 1.000 grupos de padres y madres de familia que contribuyeron con más de trece millones de dólares, equivalente al 10% del presupuesto de Educación.

EDUCO es un programa basado en la autoadministración y en la idea de que, para lograr servicios educativos más efectivos, es necesaria la participación activa de los padres y de la comunidad en las actividades escolares. Las escuelas funcionan encabezadas por una Asociación Comunitaria de Educación (ACE) de la que forman parte los padres de los niños que asisten a la escuela y los profesores. Las funciones que desempeñan las ACEs son las siguientes: contratar a los profesores; dar seguimiento y monitoreo al desempeño de los mismos; administrar con responsabilidad una cuenta bancaria en la cual el MINED transfiera fondos a las ACEs para el pago de profesores y otros gastos de mantenimiento y equipo de las escuelas; realizar campañas propias para recolectar fondos adicionales que complementen los procedentes del MINED con el fin de contribuir con los gastos de mantenimiento y equipo; y movilizar a la comunidad y a los padres de familia para que aporten servicios voluntarios a la escuela.

La administración educativa comenzó a cambiar al crearse en el MINED la Oficina de Coordinación del Programa EDUCO, la cual realizó las primeras tareas de supervisión, diseño de currículos, administración, finanzas y comunicaciones. El Cuadro No.1 muestra la estructura organizativa actual de EDUCO, tanto a nivel nacional como regional.

Cuadro 1. Estructura organizativa de EDUCO

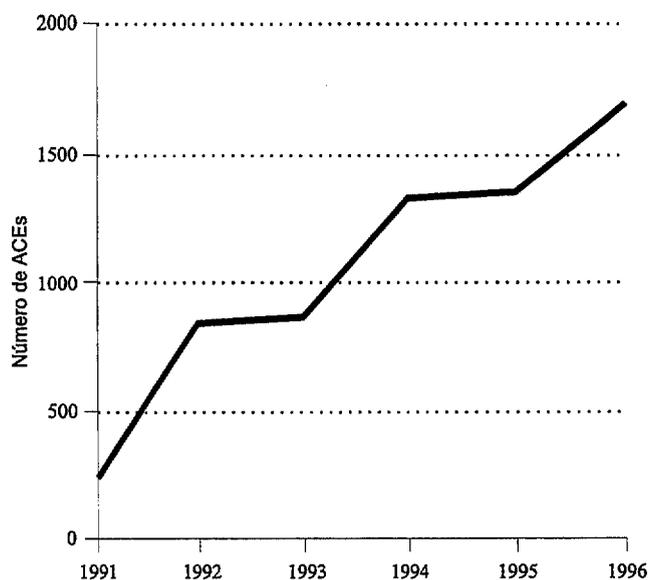
Nivel Nacional	Nivel Regional
<p>COORDINACIÓN NACIONAL DEL PROGRAMA EDUCO Norma acciones con base en la democratización, descentralización y aumento de la cobertura. Planifica procesos de capacitación y seguimiento a maestros, directores, supervisores, padres de ACE. Elabora y actualiza base de datos.</p> <p>DIRECCIÓN DE SUPERVISIÓN Líneas generales para el seguimiento de maestros y apoyo a las ACE.</p> <p>DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Garantiza la sostenibilidad financiera del programa.</p> <p>DIRECCIÓN DE EDUCACIÓN Líneas globales de capacitación y mejoramiento de maestros.</p>	<p>COORDINACIÓN REGIONAL DEL PROGRAMA EDUCO Realiza y coordina planes de trabajo.</p> <p>DIRECCIÓN REGIONAL DE SUPERVISIÓN Realiza y coordina planes de trabajo.</p> <p>DIRECCIÓN REGIONAL DE ADMINISTRACIÓN Administra fondos y efectúa transferencias mensuales a las ACE.</p> <p>DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN Apoya la ejecución de programas y seguimientos.</p>

EDUCO ha hecho igualmente necesaria la modificación y actualización de otras instituciones del Estado, tales como Hacienda y la Corte de Cuentas. También comenzó a ensanchar los espacios para el diálogo nacional y local entre los distintos actores y grupos sociales e institucionales, a saber, entre el Estado, la comunidad y la escuela; el MINED, las ONGs nacionales y las agencias internacionales; el MINED y los partidos políticos legales de toda ideología política y entre las Asociaciones de Profesores, el MINED, las escuelas y las comunidades.

Ejecución del programa EDUCO

El gráfico 1 muestra el crecimiento sostenido del proyecto EDUCO y su éxito en incorporar estudiantes, emplear maestros, utilizar recursos y relacionarlos con la comunidad. En cinco años ha tenido crecimientos muy importantes en cada uno de estos puntos. El proyecto, a su vez, ha tenido grandes repercusiones en la organización educativa institucional, como se expresará más adelante, y en la vida comunal al promover acciones de desarrollo personal de los padres y madres de familia, potenciar actividades de mejora de la comunidad y propiciar habilidades que permitan la sostenibilidad del proyecto. La experiencia EDUCO ha abierto una nueva relación entre el Estado, por medio del Ministerio de Educación, la sociedad civil, las comunidades y sus expresiones orgánicas más importantes.

Gráfico 1. Expansión de EDUCO (1991–1996)



Fuente: Ministerio de Educación

La historia de la ejecución de EDUCO puede resumirse en cuatro períodos:

1. Investigación y diseño de la estrategia educativa.
2. Ejecución y evaluación del plan piloto y preparación de la primera fase del proyecto.
3. Expansión del programa.
4. Desarrollo reciente.

1. Diseño de la estrategia educativa EDUCO (abril de 1990–noviembre de 1990)

En abril de 1990 se inició una etapa de investigación encaminada a diseñar una estrategia para ampliar la cobertura de la educación básica, en especial en el sector rural, en un país en el cual más de medio millón de niños y niñas no tenían acceso a la escuela primaria.

La investigación se realizó en los 14 departamentos del país y se siguieron los resultados del Censo relativos a la población escolar, investigaciones sobre actividades económicas de los pobladores y sobre las regiones más afectadas por la guerra, regiones con desplazados y regiones sujetas a reforma agraria. Entre los principales hallazgos se encuentran:

- La relación escuela-comunidad es muy importante en las regiones más afectadas por la guerra. Había comunidades muy pobres autogestionadas que pagaban a sus profesores.
- Los profesores contratados de esta manera tenían mucha más identificación y responsabilidad que los del sistema tradicional.
- Las comunidades valoran el papel de la escuela en el aprendizaje de la lectura y escritura, el cálculo básico y las normas de comportamiento social.
- Había tendencias globales en los procesos de aprendizaje: memorización, alta estima por la ortografía y caligrafía, repetición en los grados, lenguaje ampuloso, ninguna referencia a la realidad local, enseñanza pasiva, excesivos contenidos e informaciones, lectura basada en la fonética y lo silábico, falta de sentido lúdico, organización espacial (filas de pupitres) del aula muy tradicional, etc.
- Los padres y madres de familia veían que podían relacionarse con la escuela sólo en ciertos momentos y que su responsabilidad terminaba con el pago de la cuota. Sin embargo, consideraban que podían desarrollarse otro tipo de relaciones.

2. Ejecución y evaluación del plan piloto y preparación de la primera fase del proyecto EDUCO (noviembre de 1990–junio de 1991)

El reducido grupo de investigadores analizó los resultados del estudio antes mencionado, la experiencia de otros países y casos de participación comunitaria en el campo educativo en El Salvador. El resultado fue el desarrollo de un modelo donde la comunidad realiza la gestión local de la educación. Este modelo fue oficializado en noviembre de 1990 y se llamó Proyecto de Ampliación de Servicios Educativos.

A continuación prosiguió la definición de todas las partes del modelo y la determinación de los cambios y recursos necesarios para que pudiese funcionar. Se cuidaron fundamentalmente dos aspectos: el jurídico y el administrativo/institucional. Por otra parte, se preparó el Plan Piloto y se preparó y negoció el programa EDUCO con el Banco Mundial. El principal problema a resolver fue el encontrar la forma legal de trasladar los fondos estatales para que los administraran los padres de familia. Se realizó una investigación jurídica que propuso crear las ACEs, que se responsabilizarían del servicio educativo, y dotarlas de un reglamento especial. Para ello se diseñó un procedimiento legal que especifica las responsabilidades y los beneficios de ambas partes. De esta manera, el Estado se comprometió a proporcionar fondos, capacitación, seguimiento y orientación y las ACE asumieron la

gestión local, contratación de maestros, compra de materiales, matriculación y mantenimiento de la infraestructura.

Se creó la Oficina Coordinadora Nacional, de mínima dimensión, y no se crearon otras instancias especiales. El proyecto se atendió con los servicios de las unidades existentes en el Ministerio de Educación. Los fondos transferidos consistían en:

- El salario del profesor contratado por las ACEs.
- La cuota del Seguro Social.
- La cuota del Fondo Social para la Vivienda.
- El aguinaldo del profesor.
- Un fondo mensual para materiales y otros gastos.
- La reserva legal de la ACE.
- La reserva laboral.
- Un fondo para los gastos de instalación del espacio educativo, una sola vez al iniciarse la sección.

El MINED inició la experiencia piloto creando seis Asociaciones Comunales para la Educación y preparando a un grupo reducido de capacitadores de la Escuela de Padres para que asumieran los cargos de Presidente, Tesorero y Secretario de cada ACE. También se organizaron cursos de capacitación para los maestros contratados por las ACEs y para los supervisores educativos, encargados de promover el modelo en las comunidades. En líneas generales, este modelo consistió en:

- Elección democrática de la directiva de las ACEs. Hay una Asamblea General que elige una Junta Directiva compuesta por un Presidente, un Vice-Presidente, un Secretario, un Tesorero y tres vocales. Se elige por un año y es reelegible.
- Capacitación de tres miembros de cada una de las seis ACEs, con base en el *Documento de Orientación para Madres y Padres*.
- Contratación de los maestros seleccionados por las ACEs.
- Apertura de los espacios educativos, mantenimiento de las bibliotecas de aula y zonas de trabajo en el aula.
- Primera transferencia de fondos a las ACEs.
- Seguimiento de la experiencia.

3. Expansión del Programa EDUCO (julio de 1991–septiembre de 1992)

La expansión de EDUCO comenzó con la ejecución del proyecto financiado por el Banco Mundial a mediados de 1991. Para octubre de 1992 se estimaba que EDUCO había ampliado la cobertura de educación parvularia y los dos primeros grados de educación básica al situarse en 75 municipios, lo cual representaba el 96% de los municipios inicialmente a atender, con un total de 867 secciones adicionales. En 70% de estos municipios se instauraron los dos primeros grados de educación básica y en 30% se creó la educación parvularia.

En este período los departamentos más beneficiados fueron La Libertad (23% de ACEs), Sonsonate (11%), Usulután (11%), Ahuachapán (10%) y San Miguel (7%). Al finalizar el año lectivo de 1992, EDUCO había atendido a 27.744 alumnos. El 31% de estos niños, en parvularia, lo cual representaba un incremento del 14% con respecto a 1990, y el 69%, en los dos primeros grados de educación básica, lo que significaba un aumento del 5% con respecto a 1990.

Las críticas que al finalizar este período se hacían a EDUCO eran básicamente las siguientes:

- La participación comunitaria en EDUCO era reducida y no había un proceso educativo que trascendiese del aula. Solo los miembros de la ACE estaban motivados y capacitados para trabajar en el programa, no así el resto de la comunidad, con el riesgo de no poder dar continuidad a la experiencia si se cambiaba a los representantes.
- La ACE estaba definiendo una forma de organización única que podía estar interrumpiendo o afectando el sistema de trabajo adoptado en la comunidad.
- Las escuelas para padres no habían funcionado muy bien.
- El maestro tenía una responsabilidad más grande que el adiestramiento que había recibido y requería del apoyo de otros profesionales, lo cual no se le facilitó.
- El sindicato de maestros estaba receloso del programa pues lo miraba como un sistema distinto y rival del tradicional y lo consideraba un riesgo para su futuro.
- En algunas comunidades el programa había sido impuesto.

4. Desarrollo reciente (desde septiembre de 1992)

Durante estos años, EDUCO ha afinado sus formas de operar y ha completado sus organismos administrativos. Ha logrado atender 168.672 niños, dar empleo a 3.871 maestros, relacionarse con 1.700 ACEs y crear 5.271 secciones desde parvaluria hasta quinto grado.

EDUCO ha mostrado en todos estos años su potencial como la estrategia más apropiada de provisión de servicios educativos en forma descentralizada y como modelo completo de educación rural. En su crecimiento constante puede reconocerse el apoyo tanto de las comunidades, profesores y directores de escuelas al programa, como el de la base administrativa y financiera del MINED, el cual ha logrado readaptar actitudes de sus técnicos y administrativos.

Dinámica y obstáculos

Las formas en que ha avanzado el programa EDUCO en la solución de los problemas, que son generales para la educación salvadoreña, han influido notablemente en el diseño del resto de las propuestas de la reforma educativa. Los éxitos logrados al aumentar la escolaridad en las zonas rurales, disminuir el ausentismo, la repetición y la deserción escolar le han dado autoridad para ello. El Cuadro No. 2 compara a EDUCO con el sistema educativo tradicional y refleja varios aspectos positivos del programa.

No obstante, hay una variedad de problemas que han generado opiniones diversas entre los padres de familia y los mismos profesores,⁵ que se detallan a continuación:

1. Deficiencias en la calidad de la educación impartida, pues los profesores de EDUCO no están capacitados para este tipo de actividad. En las universidades aún no se enseñan métodos adecuados para este tipo de educación y los programas preparatorios son insuficientes, con lo que los maestros acaban recurriendo a formas de enseñanza basadas en la repetición, la pasividad del alumno y la estadía en las aulas. Por otra parte, los maestros de mayor preparación no trabajan ni en el campo ni en los grados inferiores del sistema.
2. El carácter transitorio del maestro de EDUCO afecta la calidad de la enseñanza, la relación profesor-estudiante y la de profesor-comunidad. Muchos de los profesores solo están esperando una plaza en el sistema educativo público tradicional, pues prefieren la seguridad del nombramiento oficial frente a un salario mayor de EDUCO o de las ventajas corporativas en los gremios magisteriales.⁶ Este factor incide también en la falta de motivación por parte de algunos maestros, la cual se

Cuadro 2. Comparación de EDUCO con el sistema educativo tradicional

Aspecto	EDUCO	Sistema Tradicional
Asistencia del maestro	5 días/semana	3,2 días/semana
Provisión de material didáctico	C 124 x sección	C 300 x sección
Tiempo de enseñanza	18,75 horas/semana	10 horas/semana
Rendimiento académico: Prueba de lenguaje	Igual que en el sistema tradicional	Igual que en EDUCO
Prueba de matemáticas	Mayor que en el sistema tradicional en 1º y 2º	Menor que en EDUCO en 1º y 2º
Interrelación padres/maestros	Apoyo permanente y trabajo activo	No existe o se reduce a la consulta o entrega de calificaciones
Actitud del maestro	Dependiente del Estado para solucionar problemas	Facilitador de procesos educativos
Proyección social	Se extiende a la comunidad	Se reduce a la escuela

Fuente: Ministerio de Educación

* C = Colones

manifiesta en repetidas ausencias por variados motivos que van desde la falta de transporte adecuado hasta los meteorológicos o los de motivo personal.

3. EDUCO es visto, en algunas comunidades, como un relevo de la responsabilidad de los padres de trabajar con sus hijos. En otras comunidades existen altos niveles de apatía de la comunidad y no hay participación decidida. En los casos en que existe buena acogida por parte de la comunidad, ésta ha de hacer frente a los problemas derivados de la baja educación de sus miembros, los bajos niveles de ingreso y su poca disponibilidad de tiempo. Aún más, no se cuenta con mucha participación de la comunidad en lo que respecta a elección de los profesores y si hace algún reclamo, está amenazada por el retiro del profesor, lo cual puede llegar a significar el retiro del programa EDUCO.
4. El principal problema de EDUCO es que la mayoría de sus profesores no son de la comunidad y su identificación con los problemas comunales son marginales. Esto hace también perder tiempo en transporte y dificulta la participación en la vida comunitaria a todas horas.

5. Falta de material didáctico, de material manipulativo, de ayudas audiovisuales y de espacio físico para el movimiento libre.
6. Sin intervenir en los factores sociales de pobreza y crear programas de desarrollo rural EDUCO tendrá graves obstáculos para alcanzar el éxito. Por ejemplo, la desnutrición infantil afecta negativamente al aprendizaje y al rendimiento académico. En este campo, aún no hay respuestas consistentes, y la galleta integral alimenticia no llega a todas las escuelas ni a todos los niños.
7. Excesiva centralización administrativa de la unidad procesadora de los fondos destinados a cada sección de EDUCO, la Oficina de Proyectos con Cooperación Internacional (OPCI), y dificultad de acceso de muchos caseríos y cantones al Banco de Fomento Agropecuario, institución encargada de distribuirlos. A pesar de ser el banco que tiene más sucursales en todo el país, en muchos lugares no está disponible.
8. Los directores de las escuelas, sobre todo de las más grandes, persisten imponiendo su autoridad como responsable de la escuela y del personal. La tradición de respeto al director de una escuela es mayor que la de los profesores en una comunidad.
9. Persiste una insuficiente capacitación a las ACEs a cargo de los mismos profesores de EDUCO en las escuelas para padres, con lo cual hay un recargo para los profesores y una elevación del costo global al necesitar otros materiales y tiempo disponibles. Hay problemas entre los horarios de los profesores y de los padres de familia y no hay salario adicional para esta actividad.

La reforma educativa: un proceso de concertaciones sucesivas

La Reforma Educativa de 1995 es producto de un proceso prolongado de búsqueda de consenso entre diferentes actores sociales y políticos. Ha requerido la participación de numerosos y diversos grupos sociales nacionales e internacionales, de infinidad de propuestas de base y de experiencias que validan muchas de las salidas educativas propuestas.

Consenso sobre el diagnóstico y las propuestas educativas

Uno de los pasos más importantes para el diseño de la Reforma y para la concertación social que constituiría el núcleo de esta experiencia tuvo lugar entre septiembre y diciembre de 1993 al lograrse la articulación de un equipo de investigación sobre los problemas educativos del país. En el primer semestre de

1993, la Oficina de Educación de la Misión de la AID en El Salvador licitó internacionalmente la elaboración de un diagnóstico del sector educativo de El Salvador. La realización del estudio fue otorgada al Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID, por sus siglas en inglés). El estudio lo realizaría HIID conjuntamente con el Departamento de Educación de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (ED-UCA) y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE). El MINED proporcionó apoyo técnico y logístico. Estas tres instituciones lograrían atraer en torno a sí a otros grupos clave para el cambio educativo y propondrían un enfoque evaluativo participativo para facilitar una visión compartida sobre los problemas educativos y las opciones de políticas públicas en este sector.

Entre octubre y noviembre de 1993 el grupo nuclear de la investigación se amplió, creándose el Grupo Asesor (GA) con representantes de universidades, centros de investigación, organizaciones magisteriales, ONGs, agencias de financiamiento, e instituciones y programas del sector público, concretamente del MINED y del Ministerio de Planificación. Durante estos meses, las 20-30 personas que componían el GA se reunieron semanalmente para hacer observaciones sobre el plan de trabajo, los avances realizados y las conclusiones y recomendaciones que iban formulando los investigadores.

En la investigación participaron 35 personas (22 nacionales), quienes con diversas experiencias profesionales y visiones ideológicas y políticas, realizaron en forma periódica, cada semana durante tres meses, observaciones de los avances logrados por los investigadores centrales. Se produjeron nueve informes en los siguientes campos: implicaciones de la economía en la educación; costos y financiamiento de la educación; educación básica; educación media; educación universitaria; educación técnico-vocacional; formación de gerentes del sector público y privado; administración del sector educativo y descentralización del sistema educativo. La versión final editada del estudio del sector educativo del HIID/UCA/FEPADE fue publicada en enero de 1995 bajo el título “La educación salvadoreña de cara al siglo XXI: Desafíos y Oportunidades.”

Entre los problemas más agudos de la educación en El Salvador el diagnóstico subrayó los siguientes:

- Acceso a la educación.
- Ineficiencia del sistema educativo.
- Problemas de cada uno de los niveles educativos (parvulario, básico, medio, superior, especial, adultos).
- Problemas de carácter institucional.

Desarrollo participativo de la estrategia y contenidos de la reforma

Entre 1990 y 1992, mientras sacaba adelante este programa innovador del sistema educativo, el MINED creó los instrumentos normativos generales para la transformación del sector. Así en 1990, logró la aprobación de la Ley General de Educación y, en 1992, creó el primer Plan Nacional de Acción de Educación. Este último fue elaborado por el MINED con apoyo no gubernamental limitado y está claramente basado en la Declaración Mundial de Educación para Todos, proclamada en la conferencia celebrada en Jomtien, Tailandia, en marzo de 1990. Uno de sus objetivos era “crear y fortalecer las alianzas entre el Estado y la sociedad civil para atender las necesidades educativas básicas de toda la población.”

El MINED desarrolló tres líneas simultáneas de acción estratégica para elaborar la reforma educativa. En primer término, la investigación, innovación y experimentación con programas educativos prácticos y concertados. Entre 1989-93, el MINED llevó a cabo una serie de investigaciones a fondo sobre la situación en que se encontraba el país. Se inició esta tarea con investigaciones limitadas, aunque importantes, sobre experiencias educativas emprendidas fuera del sistema; más tarde, en 1993 y, en conjunción con organismos internacionales como la USAID, se iniciaron las investigaciones que, con precisiones y actualizaciones posteriores, han servido de base para alcanzar acuerdos y definir pautas de reforma.

Al mismo tiempo, el MINED abrió una propuesta para incrementar la cobertura en poblaciones que no habían tenido acceso a los servicios educativos en los años anteriores y que se caracterizaban por la marginalidad geográfica y social. Este fue el programa EDUCO. Ambas acciones confluyen, se refuerzan mutuamente y presentan un campo de trabajo amplio.

Finalmente, al impulsar este tipo de trabajo, el MINED también establecía una serie de redes de apoyo para la actividad educativa y comenzaba la construcción de concertaciones sectoriales con diversos actores sociales. Por ejemplo, a través del trabajo de investigación se logra unir a las agencias internacionales y a los organismos nacionales de investigación, como la UCA, que se encontraba muy distanciada del Estado. Con EDUCO se aproxima a las comunidades y los actores locales. Estas son las bases para otras concertaciones y búsquedas de consenso, imprescindibles para el éxito de la reforma educativa.

Diálogo permanente entre el Ministerio de Educación y la sociedad civil

Formación y funciones del Comité Dinamizador

Las discusiones entre el MINED y la sociedad civil y política sobre la educación se hicieron, como señalamos anteriormente, con base en un diagnóstico inicial de la situación educativa de El Salvador realizado por HIID, ED-UCA y FEPADE. Un mes

después de que el equipo HIID/UCA/FEPADE y el GA presentara los resultados de la investigación, en enero de 1994, el GA decidió promover el informe final del equipo de investigación para lo cual (el GA) se convirtió en un **Comité Dinamizador**. Este Comité asumió la tarea de identificar instituciones representativas en cada tema y motivar la participación de las instituciones de los distintos subsectores educativos. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por medio de FEPADE, apoyó financieramente al Comité, que quedó formado por los siguientes grupos:

- Centro de Investigación y Tecnología (CENITEC).
- Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños 21 de junio (ANDES).
- Sindicato Gremial de Maestros de El Salvador (SIMES).
- Consejo Superior de Universidades Privadas de El Salvador (COSUPES).
- Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE).
- Fundación 16 de enero (F16).
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).
- Ministerio de Educación (MINED).

El Comité Dinamizador contó además con la colaboración ejecutiva y asesora de la UCA,⁷ la FUSADES, la Misión AID en El Salvador y el programa de asesoría técnica internacional para el Fortalecimiento del Rendimiento en la Educación Básica (SABE), administrado por la Academia para el Desarrollo Educativo (AED).

Entre las actividades centrales del Comité Dinamizador pueden mencionarse la difusión del estudio HIID/UCA/FEPADE, la elaboración del Proyecto Foro Nacional de Recursos Humanos y la planificación y realización de talleres y del Foro Nacional sobre Reforma Educativa. El Comité Dinamizador presentó los resultados de la investigación a los candidatos presidenciales de los diversos partidos políticos antes de las elecciones de 1994, a los representantes de agencias de financiamiento internacional, a los maestros y estudiantes del sistema educativo, a los titulares y personal técnico del Ministerio de Educación, a la Comisión de Educación y Cultura y a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. Asimismo cada una de las organizaciones componentes realizó actividades especiales.⁸

Otro paso importante para la Reforma Educativa fue el nombramiento, por el Presidente de la República en octubre de 1994, de la Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo. La Comisión estaba integrada por 12 personas de diferentes posiciones ideológicas y políticas - si bien no eran representantes de ningún sector u organización política concretos - que se destacaran por sus esfuerzos en el campo educativo. La función de la Comisión es la de identificar problemas y formular recomendaciones relacionadas con las necesidades de reforma educativa en el país.

El Foro Consultivo Nacional sobre Reforma Educativa y la Consulta 95

Un año después, entre noviembre de 1994 y enero de 1995, el Comité Dinamizador organizó el evento masivo más importante del proceso: el Foro Consultivo Nacional sobre Reforma Educativa. La FEPADE se encargó de la coordinación administrativa y la USAID apoyó financieramente la actividad. Antes del Foro, en enero de 1995, el Comité Organizador realizó una serie de conferencias sobre experiencias históricas de reformas educativas en el país. Estas conferencias estuvieron a cargo de un miembro de la Comisión Nacional, mientras un miembro de la UCA presentaba las lecciones de la investigación, y la FUSADES exponía una síntesis de los principales problemas educativos.

Finalmente, entre el 24 y el 26 de enero de 1995, se llevó a cabo el Foro Consultivo Nacional sobre Reforma Educativa al que asistieron 221 especialistas y representantes de 116 organizaciones nacionales e internacionales (ONGs, organizaciones gubernamentales, asociaciones gremiales, empresa privada, sindicatos, etc.). Con el fin de propiciar el diálogo y generar propuestas educativas, las actividades del Foro giraron en torno a 13 puntos, a saber, educación inicial, educación básica, educación media, administración de la educación, educación no formal e informal, formación profesional, aspectos económicos y financieros, educación superior, formación docente, educación y cultura, educación rural, valoración de la educación y educación especial. Se formaron una o dos mesas por cada tema. Al finalizar el Foro cada mesa presentó un resumen del trabajo realizado durante los tres días, es decir, los problemas identificados y las propuestas formuladas para solucionarlos. Una síntesis de los resultados fue publicada posteriormente con el financiamiento de la USAID.⁹

Simultáneamente, entre enero y mayo de 1995 el MINED preparó, realizó y sistematizó la Consulta Nacional sobre la Educación, “Consulta 95,” la cual consistió en numerosos talleres y reuniones consultivas—“Talleres de valoración de la educación”—en los 14 departamentos del país. En estas reuniones participaron un total de 4.000 personas, de las cuales 2.000 eran maestros- activos y jubilados-, 700 eran alumnos, y el resto eran padres de familia o provenían de instituciones educativas públicas y privadas de distintas regiones del país. La “Consulta 95” tuvo tres ejes: calidad, cobertura y administración educativa. El propósito básico era conocer el pensamiento en torno a la problemática educativa y las alternativas de solución para sustentar el proceso de transformación de la educación. La mayor parte de estas reuniones fue presentada en televisión, lo mismo que numerosas entrevistas con representantes de distintos sectores productivos y estatales del país.

El 22 de junio de 1995 se presentó el informe de la Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Tecnología—“Transformar la educación para la paz y el desarrollo de El Salvador”—que es el documento clave para la sistematización de la filosofía y las concepciones de los grandes problemas educativos del país, así como de las pautas para la solución de los mismos. Este documento fue, a su vez,

presentado en todo el país en numerosas reuniones y discusiones en diferentes espacios públicos y en la televisión salvadoreña.

Las líneas generales de la reforma educativa de 1995

Esta primera parte de la reforma educativa que abarca un período de cinco años, se apoyó en experiencias anteriores de diálogo y en prácticas educativas exitosas, como EDUCO. Por otra parte, refleja una concepción del proceso educativo como empresa social a largo plazo y como diálogo y concertación permanentes entre los diferentes actores del fenómeno educativo. La reforma educativa de 1995 ha sido un proceso eficaz de comunicación con los distintos sectores de la población. En este sentido, ha mantenido el pluralismo ideológico y la participación multisectorial por medio de amplias consultas a los sectores de la sociedad civil más interesados en la educación, principalmente los maestros, empresarios, universidades y ONGs.

Se ha llegado al acuerdo de ampliar la cobertura del sistema educativo, mejorar la calidad de los conocimientos, actualizar y buscar la instrumentalidad de los mismos, de transferir actitudes y aptitudes para aprendizajes permanentes y crear una capacidad de innovación basada en componentes científicos y culturales sólidos. La nueva propuesta educativa implica la descentralización, el cambio de la rigidez de la administración de la educación, tanto a nivel público como privado y la reivindicación de las ventajas de las comunidades locales para garantizar la gestión de la educación. Se privilegia el fortalecimiento de la educación parvularia y básica y una versión escolar moderna de la ciencia y la técnica. Para realizar este consenso, el MINED ha recorrido un largo camino que desembocó en la propuesta de reforma educativa de 1995.

Este carácter integral es completado con los cambios que el MINED ha realizado en el orden administrativo y legal, en la actualización de los currículos, en la creación de los incentivos al magisterio nacional, en la propuesta de modelos alternativos de formación docente, en el reconocimiento de los aportes de profesores, directores y personal técnico del MINED y en la mayor autonomía administrativa de las escuelas al contar con más participación de los padres de familia. Igualmente, se puede decir que se ha reducido la burocracia y se ha logrado un mayor control de calidad y una mejora de la formación del magisterio.

El MINED mantiene altos niveles de coherencia administrativa e institucional, lo cual no se encuentra en otras agencias del Estado que participan en labores de modernización. Ninguna de estas agencias estatales ha impactado a las comunidades de una manera más directa. El espacio de las escuelas ha mostrado la capacidad de incidir positivamente en la vida de la comunidad; entre otros, se han realizado trabajos de medio ambiente y de defensa de los niños y jóvenes ante las drogas y la delincuencia. Muchas ONGs, poco a poco, van incorporándose a este tipo de trabajo aportando sus conocimientos especializados y su experiencia.

El éxito de la rápida ejecución de la reforma educativa se debe a la combinación de varios factores desarrollados bajo la orientación y competencia de la actual Ministra de Educación. Por un lado, ha logrado utilizar como recurso el reconocimiento de los distintos sectores sociales a la necesidad de una mejor y más moderna educación. Ha contado con los recursos internacionales y los ha administrado eficientemente para investigar la realidad actual y ha sabido combinar las aportaciones de los intelectuales con la pragmática de los empresarios y grupos económicos de distinto tipo. También ha podido coordinar los esfuerzos anteriores con la capacidad técnica de consultores de agencias internacionales que han evaluado y sugerido mejoras de manera permanente.

La visión integral de la reforma educativa no ha postergado la mejora socioeconómica de los maestros que, conjuntamente con una discusión abierta con los gremios y sindicatos de profesores, ha llegado a un diálogo positivo donde pueden discutirse y acordarse soluciones complejas. En este sentido, la capacidad de liderazgo del Ministerio de Educación ha sido clave para la coordinación de todos estos factores que hacen de la actual reforma educativa de El Salvador, una experiencia exitosa de la modernización del Estado.

Contenido de la reforma educativa

La reforma educativa de 1995 tiene como objetivo mejorar la cobertura y la calidad de la educación para adaptarla a las nuevas exigencias económicas, políticas, sociales y culturales que están ocurriendo. En esta línea, se autodefine como el eje fundamental del desarrollo sostenible frente a retos como la consolidación de la paz y la democracia, la erradicación de la pobreza y la mejora de la competitividad a nivel mundial.

Tiene como propósito el “formar un nuevo ciudadano más productivo en lo económico, más solidario en lo social, más participativo y tolerante en lo político, más respetuoso de los derechos humanos y por tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes, más consciente del valor de la naturaleza e integrado en lo cultural.” Con este fin, acomete la renovación de los contenidos, métodos y medios de gestión del sistema y la actualización del marco legal del mismo.

El Plan Decenal 1995–2005 contiene las pautas principales de la reforma educativa, que estructura alrededor de cuatro ejes básicos, a saber, la ampliación de la cobertura, la mejora de la calidad de la enseñanza, la modernización institucional y la formación de valores humanos, éticos y cívicos.

La ampliación de la cobertura se pretende llevar a cabo por varios medios, comenzando con la expansión del programa EDUCO hasta sexto grado con el fin de garantizar que todos los alumnos de párvulos lleguen al sexto grado en la zona rural. En segundo lugar, se dispone que las *aulas alternativas* podrán integrar, en las

poblaciones de bajos índices de población estudiantil, en una misma aula, a estudiantes de diferentes grados con el apoyo de procesos pedagógicos, sistemáticos e integrales, lo mismo que con capacitación de profesores y procesos permanentes de evaluación. En tercer lugar, se establece el Fondo de Innovaciones Educativas (FIE), que busca identificar y probar nuevos proyectos educativos.

El Plan Decenal también presta atención a las *escuelas saludables* que, coordinadas con otras instancias estatales, persiguen mejorar el estado de salud, educación y nutrición de los estudiantes de los niveles de parvularia y educación básica en las zonas rurales y urbano marginales. En el mismo sentido, se amplía el Programa de Alimentación Escolar para mejorar las condiciones nutricionales de los estudiantes a fin de elevar el rendimiento y la asistencia escolar y reducir los niveles de repitencia y deserción. Finalmente, se pretende extender la cobertura del sistema educativo a través de la ampliación, rehabilitación y mantenimiento de la red de infraestructura escolar con la participación de otras dependencias gubernamentales, si bien manteniendo el MINED el papel de financiador.

La reforma de la calidad implica una serie de medidas pedagógicas y administrativas diversas. Por un lado, la reforma curricular se inicia en el sector público y privado para convertir el aprendizaje y no la enseñanza en el centro de la educación. La reforma afecta a los seis niveles del sistema, a saber, parvularia, básica, media, superior (tecnológica y universitaria), ciencia y tecnología y educación de adultos. El nuevo currículo contempla programas de educación física y educación especial y amplía el programa Escuela para padres. Se incorpora la evaluación educativa y curricular como instrumento de intercambio constante de información para mantener activo el proceso de la reforma y se adopta un sistema de formación y capacitación docente que incluye escuelas modelo en cada distrito educativo y otros centros de capacitación para maestros.

El Plan Decenal recoge la modernización institucional como otro de los ejes principales de la reforma. Tal modernización conlleva la modificación de las estructuras administrativas y de las formas de prestación de servicios, empezando por la redefinición del papel que juega el Ministerio de Educación en la reforma, de sus acciones y competencias más importantes. La reforma administrativa incluye las tareas de descentralización por medio de la administración escolar local, los Consejos Directivos escolares y los cambios en la administración de la educación en los seis niveles. Se persigue con todo esto la desburocratización y modernización de los sistemas clave. Finalmente, la reforma legal servirá para actualizar, integrar y simplificar el marco normativo vigente. Regulará las acciones de administrar, impartir y recibir educación, así como el trabajo de los docentes, del personal técnico administrativo y la participación de la comunidad educativa.

Conclusiones

La reforma educativa supone un gran esfuerzo para cambiar no sólo la mentalidad del magisterio nacional sino de la sociedad en general. Esta ha sido una lección útil de la experiencia, aún en proceso, de la reforma educativa en El Salvador. En esta tarea han concurrido diversos sectores sociales, los cuales han aportado sus necesidades, formas de ver los problemas, soluciones particulares y generales a los mismos y entusiasmo por constituir un instrumento nacional para hacer frente a los retos del futuro y de la nueva economía globalizada. La transformación educativa en El Salvador ha sido, en este sentido, un factor de cohesión y de integración que ha permitido la unidad y el consenso nacional.

La educación se ha convertido en un espacio importante para la construcción de la sociedad salvadoreña. En este espacio, la mayoría de la población ha encontrado elementos de unión en las necesidades, objetivos y planes futuros. Ha llegado a depositar su confianza en la metodología participativa empleada, en las formas administrativas que se están desarrollando y en las autoridades y equipos de trabajo que guían el proceso.

Las diversas consultas, reuniones y estudios realizados durante los últimos años ponen de manifiesto la voluntad política del Ministerio de Educación y su interés por promover formas de gobierno participativas, democráticas y duraderas. El liderazgo y compromiso de la Ministra y de gran parte de los funcionarios del MINED a nivel central y departamental es fundamental para explicar la operacionalización de la reforma y la obtención de los recursos necesarios para conseguirlo. En este sentido, es importante destacar el papel de los organismos internacionales, los cuales han prestado asistencia técnica y financiera y han desarrollado vínculos de trabajo con el MINED. Las ONGs también han contribuido a fortalecer esta experiencia y cada día se acercan más a colaborar y nutrirse de este proceso. Es decir, que un *liderazgo consistente y flexible* ha sido un factor de continuidad

EDUCO fue una experiencia que surgió de las mismas comunidades rurales en El Salvador y que sirvió para desarrollar un modelo de participación de la sociedad en la educación, la base de la reforma educativa nacional. Mientras el MINED promovía un proceso de concertación a un ámbito macro-nacional, EDUCO promovía la movilización de los diferentes actores de la educación a una escala local y la apertura del aparato estatal a la participación efectiva de tales actores. La participación activa, sea o no limitada, de la comunidad en asuntos del Estado y de la organización de su propia vida cotidiana es una expansión de la conciencia y la práctica democráticas. A través de la autogestión cotidiana de la escuela, la práctica democrática se expande hacia otras esferas de la acción social de la comunidad y promueve la participación y la tolerancia frente al pluralismo de los actores comunales.

NOTAS

¹ Capítulo extraído del documento presentado por el autor en Washington, DC en septiembre, 1996.

² El 16 de enero de 1992, el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional firmaron los acuerdos de paz en Ciudad de Méjico.

³ Estimación del Instituto del Censo de los Estados Unidos, Centro de Programas Internacionales, datos de 1996.

⁴ En efecto, más de la mitad de la PEA o no tiene ningún grado aprobado (12%) o tiene solo estudios de primaria (41%). Únicamente el 7% de la fuerza de trabajo empleada tiene bachillerato o más.

⁵ Opiniones vertidas en las entrevistas realizadas por el autor en algunas comunidades escolares.

⁶ Es por ello que algunas de las personas entrevistadas indicaron la necesidad de desarrollar un sistema de jubilación y registro permanente para los maestros de EDUCO, similar al sistema de prestaciones del maestro tradicional.

⁷ La Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas,” de sacerdotes jesuitas, tuvo a su cargo la edición de la Revista ECA en un número monográfico donde se presentaban los principales resultados de la investigación. En 1995, UCA editó el libro *La educación en El Salvador de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades*, que contiene todas las investigaciones del equipo.

⁸ Por ejemplo, el CENITEC realizó varias conferencias y publicaciones sobre la Reforma Educativa, el COSUPES organizó un taller con universidades privadas, la UCA publicó un número de la Revista ECA dedicado al tema de educación, ANDES organizó un taller sobre el diagnóstico de la educación nacional, se hicieron algunos talleres en Santa Ana y San Miguel con el apoyo de la UNESCO, etc.

⁹ MINED. *Memoria. Foro Consultivo Nacional sobre Reforma Educativa*. El Salvador, 1995.

LA PERSPECTIVA DE LOS REFORMADORES

Ana Evelyn Jacir de Lovo¹

La reforma que impulsa el Ministerio de Educación (MINED) es una nueva manera de formular políticas públicas donde la participación ciudadana incide en la definición de políticas que tienden a permanecer en el tiempo, más allá de colores y matices de las Administraciones de turno, convirtiéndose en políticas de Estado. Entre los factores clave de éxito dentro de la experiencia reformadora de la educación en El Salvador, se destacan los siguientes:

Una oportunidad histórica que se aprovecha

Los Acuerdos de Paz fundaron un nuevo pacto social y con ello surgieron nuevas expectativas y demandas sociales de participación y mejora de la calidad de vida de la población. La educación no se dejó desbordar por las iniciativas de la sociedad civil, sino que asumió el liderazgo del debate educativo que se había iniciado a finales de 1993-inicios de 1994.

Una visión estratégica sobre el futuro perseguido

Desde un inicio todas las iniciativas apuntaron a redefinir el papel y las funciones del Estado dentro del sector educativo y a incrementar la importancia del centro escolar, a adecuar el currículo a las exigencias de los cambios económicos, sociales y políticos nacionales e internacionales y a convertir la escuela en un espacio que favorezca la formación de valores humanos, éticos y cívicos. Al más alto nivel estaba siempre la preocupación de que debía sentirse y transparentarse la fortaleza de la comunidad educativa. Las acciones se articularon desde este principio básico: la comunidad educativa debe asumir la administración de los servicios educativos en el nivel local.

La política educativa se convierte en una política de Estado

Consciente de que la reforma educativa es un esfuerzo de mediano y largo plazo, se ha buscado convertir la política educativa en una política de Estado. Para ello y, a partir del debate sobre el sistema educativo surgido fuera del gobierno, se estableció formalmente un proceso de consulta amplio y eficiente, situando claramente el objetivo y objeto de la misma, a saber, definir los problemas clave a resolver y proponer soluciones de carácter estratégico para el sector.

Para fortalecer la credibilidad de la consulta, el MINED buscó el respaldo de mediadores independientes, como el Instituto de investigación de Harvard, HIID, y promovió la creación de la Comisión Nacional de Ciencia, Educación y Tecnología. La Comisión fue designada y juramentada por el Señor Presidente de la República y

se conformó con personalidades importantes en la vida nacional, un grupo plural que ejerce una influencia significativa y crea opinión pública sobre todo en el campo educativo.

Todas estas acciones evidencian la voluntad política de formular políticas públicas de una manera participativa y democrática, compartiendo derechos y responsabilidades y sobre todo garantizando continuidad de las políticas educativas.

Se impulsó un proceso de negociación

Simultáneamente y sobre temas específicos, se inició un proceso de negociación que se caracterizó por el reconocimiento y la ponderación de intereses estratégicos de las gremiales de docentes y del Estado. Lo interesante de este proceso es que la negociación se realizó con gran confidencialidad entre las partes. Dentro del MINED, muy pocos funcionarios conocían el estado de estas negociaciones. Del lado magisterial a veces y, como medida de presión, se tocaban algunos temas con los medios de comunicación, pero en general, se trabajaron los aspectos estratégicos bilateralmente, siendo muy directos, manifestando intereses y temores.

La consulta impacta las decisiones

La consulta y negociación han dado frutos evidentes, tangibles a corto plazo. Se creó un nuevo marco regulatorio, se ha iniciado el impulso de la descentralización hacia el centro escolar mediante la creación de Consejos Directivos Escolares y se introdujo un nuevo escalafón docente que mejora sustantivamente los salarios.

Estos resultados dan credibilidad y sentido al proceso, permiten ganar confianza entre los actores y aprender que se puede caminar juntos a pesar de las diferencias y, más aún, que las diferencias enriquecen.

Se difunde el contenido y las acciones de la reforma

Se mantiene un proceso de comunicación, difusión, control y evaluación de las acciones de la reforma, orientada a contar con la participación de los principales actores que conforman la comunidad educativa. Así mismo se atienden, y toman en cuenta, las opiniones de las fuerzas políticas más relevantes del país, de los organismos internacionales, y la opinión pública en general.

En 1994 se organizaron grupos de enfoque para identificar problemáticas, analizar los temores, intereses y necesidades de información de los diferentes actores de la comunidad educativa, principalmente directores de escuela, maestros, padres de familia y alumnos. Este estudio permitió estructurar el proceso denominado “consulta 95” y las posteriores acciones de comunicación.

A partir de 1996 se redoblaron los esfuerzos de comunicación con el fin de que se conozca el proyecto de reforma educativa, que se valore la educación y, más aún, que se apropien de la reforma educativa los distintos sectores sociales.

Aprende de sus propias experiencias y de otras dentro y fuera del país

Existen experiencias previas que dan seguridad de lo que se espera. Sobre la base del camino recorrido, a través de experiencias como EDUCO o los Fondos Educativos Distritales, se avanza en la construcción de nuevos modelos de provisión de servicios y, en general, del proceso de cambio. En este sentido la reforma educativa es una experiencia que aprende. Los funcionarios analizan otras experiencias y, desde las propias realidades nacionales, toman ideas y aprenden adaptando las soluciones y proyectos a nuestras condiciones. En general las iniciativas se ensayan y prueban en el campo para después expandirlas.

Liderazgo técnico y político al más alto nivel

El liderazgo y compromiso técnico y político al más alto nivel ha llegado a comprometer a buena parte de los mandos medios, principalmente del nivel central, en los esfuerzos de la reforma educativa. Los mandos medios son los actores que posibilitan contar con la capacidad operativa para implementar las nuevas medidas.

La dirección de las decisiones está clara, sin embargo se discute la forma de realizar las iniciativas. De esto se hacen responsables los mandos medios.

Se impulsa el proceso con las personas que se comprometen con el cambio, los que lo rechazan se quedan fuera: pero no se polemiza con éstos, sino que se marca claramente la dirección institucional.

A pesar de que El Salvador está saliendo de 12 años de conflicto, situación que crea incertidumbre y desconfianza, se logró un liderazgo impregnado de un sentido y una ética de responsabilidad en la toma de decisiones.

Organización flexible del proceso

Para impulsar el proceso de reforma educativa se organizó un equipo de profesionales que se constituyeron en lo que se denominó "Grupo de Reforma." Se buscó que este grupo ganara el liderazgo del cambio; sin embargo, la cultura institucional no permitió fructificar esta iniciativa. Sin embargo el proceso siguió adelante y se crearon nuevas instancias para impulsar el proceso, tal es el caso de la Gerencia de Modernización y la Dirección de Descentralización.

Se promueve la innovación

Se promueve la innovación como un instrumento para encontrar nuevas y mejores soluciones. Para estos efectos se han impulsado acciones tales como el Fondo de Innovaciones Educativas, que busca crear nuevas modalidades de provisión de servicios educativos con participación de la comunidad y del sector privado no lucrativo.

Otro ejemplo es la política de texto gratuito. Aunque esta es la política institucional, el MINED promovió realizar un estudio que avalara la capacidad de recuperar costos.

Capacidad de movilización de recursos humanos, financieros y apoyo político

El MINED está impulsando programas para aumentar cobertura y calidad. Simultáneamente está transformando el currículo (contenido, métodos y medios), está capacitando a maestros, produciendo y distribuyendo textos y materiales educativos, mejorando la infraestructura y el equipamiento de las escuelas, se está trabajando con escuelas para padres y en la promoción, organización, participación y compromiso de la comunidad educativa para aunar esfuerzos y mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje y su entorno.

Esto hace del proceso de reforma un proceso complejo que para su ejecución y consolidación requiere focalizar esfuerzos y lograr el concierto de los distintos actores: el MINED a nivel central y departamental, los maestros, los padres de familia, los alumnos, las otras ramas de gobierno, el sector privado y los organismos internacionales.

El liderazgo técnico y político facilita la movilización y creación de la capacidad operativa así como del financiamiento requerido. De hecho, para 1997 el presupuesto sectorial más importante es el de Educación. Debe prestarse especial atención al apoyo de los organismos multilaterales y bilaterales. Se ha logrado crear entre ellos y el MINED una relación de respeto y enriquecimiento mutuo donde se aprende e impulsan acciones en una misma dirección.

La reforma sin embargo es un proceso en marcha y como tal, enfrenta retos y desafíos importantes, tales como:

- Lograr el compromiso de los maestros y directores de escuela para impulsar la reforma educativa y hacer que ésta cambie la vida del aula. Ello implica renovar la función docente, restableciendo la confianza, motivación y autoestima.

- Hacer que la descentralización administrativa hacia el centro escolar se convierta en una práctica democrática, responsable y de búsqueda del desarrollo de oportunidades para los alumnos y la comunidad. La creación de los Consejos Directivos escolares altera la estructura de poder vigente en el sector educación, lo cual crea, al menos al principio, cierta inseguridad y reticencia al cambio. En este sentido, no sólo deberá acompañarse a la comunidad educativa en esta “reconciliación y armonización de intereses,” sino que también debe crearse un sistema de incentivos correctos, que premien la eficiencia y el desempeño.
- Hacer que la reforma sea sostenible financiera e institucionalmente. Para ello la Administración Central y Departamental debe redefinir su rol y sus funciones, aumentar su eficiencia y eficacia y construir una nueva cultura institucional, más participativa, orientada hacia el servicio a los clientes internos y externos y una estructura institucional más facultada, es decir, con mayor delegación de responsabilidades y autoridad.
- Identificar, promover y rescatar liderazgos para apoyar y movilizar soporte al proceso de reforma educativa.

Mantener y fortalecer estos factores clave de éxito hará de la reforma educativa un proceso que no sólo impactará la educación de los salvadoreños, sino también las oportunidades de desarrollo y consolidación democrática del país. Lograrlo es cuestión de todos.

¹ Ex-Directora de Modernización, MINED.

LA INICIATIVA PRIVADA Y LA TECNOLOGÍA INFORMÁTICA EN LAS ESCUELAS DE JAMAICA

*Errol Miller*¹

Resumen

Este caso se refiere a la introducción de la enseñanza con ayuda de computadoras en las escuelas de Jamaica. La administración del sistema escolar de Jamaica está basado en la autogestión. Desde 1989 el gobierno ha establecido una política de asociación con el sector privado y la comunidad, para mejorar la enseñanza y llevar a cabo una reforma educativa en la década de 1990. Este caso constituye una reforma educativa que surge desde abajo, ya que el gobierno y los organismos internacionales que proporcionan apoyo al desarrollo han dado poca importancia a la educación con ayuda de computadoras en las escuelas primarias y secundarias. Sin embargo el éxito de las escuelas, las comunidades donde se encuentran y el sector privado, en llevar a cabo esta reforma por iniciativa propia, ha generado un entusiasmo y energía que no puede ser ignorado por el gobierno o dichos organismos internacionales.

La primera parte del estudio establece la base para analizar la reforma en Jamaica y describe el marco conceptual para analizar el caso. La segunda parte se refiere a la evolución de la reforma y las características de la misma, así como a la experiencia de cada uno de los principales protagonistas. La tercera sección interpreta el caso desde diferentes perspectivas teóricas; y, para terminar, se presentan las fortalezas y debilidades del proceso, así como las lecciones aprendidas en la reforma, las recomendaciones y conclusiones. La información de este estudio de caso fue recopilada mediante entrevistas con los representantes y protagonistas claves de la reforma, así como en sesiones en grupo con estudiantes y maestros, además de visitas a centros de enseñanza y revisión de documentos sobre la reforma.

Todos los resultados indican que la existencia de un liderazgo entusiasta ha sido el elemento determinante de la concepción y la realización de las reformas a nivel de las escuelas, comunidades y otros grupos interesados en la educación. Sin embargo están surgiendo dificultades en la evolución de la reforma, como las que se refieren a la capacitación de los maestros para aprovechar al máximo las ventajas de este tipo de enseñanza, los problemas logísticos y técnicos relacionados con el uso de las salas de computadoras, el mantenimiento de un equilibrio constructivo entre los diversos compromisos y pactos de los protagonistas de las reformas y quienes tienen interés en ellas, y el conseguir que el Ministerio de Educación juegue un papel más activo, sin que tenga que adoptar una postura reglamentadora que podría apagar el entusiasmo y poner fin a la iniciativa.

La reforma educativa de Jamaica puede exponerse mejor desde la perspectiva teórica de los intereses creados que dan lugar a cooperación o conflicto y a negociaciones y concesiones recíprocas. También refleja los ajustes comparativos que van ocurriendo a medida que las escuelas y sus patrocinadores tratan de actualizar el sistema de educación de Jamaica mediante el símbolo por excelencia de la modernización: la computadora.

Propósito

Este estudio de caso analiza la reforma educativa en Jamaica, con particular énfasis en la introducción de computadoras para apoyar y mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje en las escuelas primarias y secundarias, en el contexto de una política de asociación con fines educativos. Se trata de un caso de reforma educativa originada desde abajo, por lo que, en vez de ser una reforma planeada a nivel central y dirigida por el Ministerio de Educación, es el resultado de las iniciativas tomadas al margen del mecanismo formal de formulación de políticas.

El proceso, que comenzó a principios de la década de 1990, constituye la iniciativa educativa de mayor dinamismo en Jamaica en los últimos 20 años. Dado que la reforma se encuentra todavía en una etapa de formación, este estudio se concentra en la dinámica de los procesos y las relaciones que dieron lugar a la misma, en vez de referirse al producto, los logros y los resultados, aunque no por ello dejan de mencionarse. Se espera que por su parte el estudio contribuya a apoyar la reforma que continua desarrollándose en el seno del sistema de educación de Jamaica.

Metodología

La metodología utilizada en este estudio incluye los cuatro elementos siguientes. En primer lugar las entrevistas que se llevaron a cabo con representantes del Ministerio de Educación (el Ministerio), la Sociedad de Computación de Jamaica (*Jamaican Computer Society*—JCS) y la Fundación Educativa de esta última (JCSEF), la Asociación de Maestros de Jamaica, la comunidad empresarial, HEART Trust, las comunidades de las escuelas, y los directores, maestros y estudiantes de escuelas específicas. En segundo lugar se celebraron entrevistas de grupo, con la participación de maestros y alumnos. Tercero, con el fin de observar como se llevaba a cabo la enseñanza, se visitaron dos escuelas secundarias, cinco escuelas primarias y una escuela normal, además de entrevistar a los participantes en un taller de verano de la JCSEF para la capacitación de maestros.

Cuarto, se examinaron los documentos relativos a diferentes aspectos de la reforma, incluyendo un borrador del Ministerio correspondiente a un Plan Quinquenal de Educación (1990–1995), documentos del Proyecto del Ministerio, documentos sobre el apoyo de los organismos donantes a la reforma de la educación

mediante el uso de computadoras, Documentos de Trabajo de JCSEF, y las Actas de las Reuniones de Business Partners (empresas asociadas) y las reuniones del Centro de Investigación y de *Education Technology 2020*.²

Marco conceptual

La reforma educativa puede verse desde diferentes perspectivas. En primer lugar puede considerarse un ejercicio racional y técnico de expertos que buscan soluciones permanentes a problemas arraigados. La dificultad con esta perspectiva estriba en las consideraciones políticas que empañan la integridad técnica. En segundo lugar, puede juzgarse como una negociación política entre grupos que compiten en una sociedad. La reforma educativa sería la renegociación periódica de los valores que dirigen la política y la práctica de la educación. El problema de esta perspectiva lo constituyen las limitaciones técnicas y las incongruencias de orden lógico. Tercero, la reforma puede ser considerada como una serie de ajustes comparativos o una sincronización periódica entre las escuelas, los hogares, el lugar de trabajo y las comunidades, o con los sistemas escolares de otras sociedades que sirven de comparación. Lo frustrante de esta perspectiva es el carácter evasivo de la diversidad de los contextos que hay que sincronizar. Cuarto, se puede ver la reforma como un conjunto de reacciones extremas ante la tradición y el pasado, y como un cambio radical en la esencia del proceso educativo y la enseñanza en sí. La dificultad con este enfoque es la tendencia a prometer un cambio mucho mayor del que es factible o del que finalmente se logra.

En general la reforma educativa tiende a imponerse desde arriba, especialmente si se considera un ejercicio racional y técnico dirigido por expertos, o como un ejercicio político a cargo de políticos convencionales o extremistas. La reforma educativa también puede hacerse desde abajo, especialmente cuando es el resultado de una serie de ajustes comparativos. En cualquier caso, la dirección que tome la reforma, ya sea de arriba a abajo o de abajo a arriba, no depende tanto de las razones por las que se lleva a cabo, sino del contexto específico en que tiene lugar.

Contexto

Existen varios factores que hay que tener en cuenta en cualquier comentario o reflexión sobre la introducción de las computadoras en las escuelas primarias y secundarias de Jamaica en la década de 1990. Los cinco factores más importantes son los siguientes:

El régimen del sistema educativo jamaicano

Dicho régimen se basa en dos premisas: (1) la gerencia de la educación está basada en la autonomía de cada escuela, por lo que éstas pueden manejar sus propios asuntos, y (2) existe un Ministerio de Educación que se encarga a nivel central de la política, planeación y desarrollo educativo, así como de contratar y pagar a los

maestros, del financiamiento y mantenimiento de las actividades y proyectos de la escuela, y de los subsidios alimentarios y de otro tipo.

La autonomía escolar tiene una tradición en las escuelas secundarias que se remonta a hace más de 100 años; este enfoque está basado en el sistema de educación pública británico en que cada escuela tenía su propio consejo de administración. A principios de la década de 1950, el nuevo Ministerio de Educación decidió ampliar esta usanza a las escuelas primarias, por lo que en el régimen actual cada escuela está a cargo de un consejo de administración que tiene facultad legal para contratar y despedir a los maestros, escoger al alumnado e imponer disciplina, administrar las finanzas de la escuela y tomar decisiones sobre el uso de sus instalaciones. Este grado de autonomía significa que, para llegar a un acuerdo con las escuelas, el Ministerio tiene que convencer a los consejos de administración, directores y maestros, a través de mecanismos de participación en la toma de decisiones.

El director es miembro del consejo de administración y lo preside, por lo que ejerce considerable influencia sobre las actividades de la escuela y la calidad de una escuela depende en gran parte de la persona que la dirige. La diversidad de los miembros del consejo de administración también permite garantizar que la escuela responda a los intereses de la comunidad y los del Ministerio. Esta relación a su vez genera un gran apoyo comunitario hacia las escuelas que supera las subvenciones proporcionadas por el gobierno.

En los últimos veinte años el Ministerio ha establecido cinco oficinas regionales para facilitar la provisión de servicios de administración y mantenimiento de los edificios de las escuelas, lo que ha recibido erróneamente el nombre de descentralización pero no ha sido más que una forma de descongestionar la carga de trabajo del Ministerio, ya que no ha habido ninguna otra transferencia de funciones que afecte a las escuelas en sí. De hecho la descentralización y la toma de decisiones a nivel de escuela no es algo nuevo en el sistema educativo jamaicano, sino que ha venido siendo parte integral del mismo desde hace tiempo.

Desarrollo educativo después de la independencia

Se podría decir que, a raíz de la independencia de Jamaica (a partir de la década de 1950), la educación y los sistemas escolares se movilizaban para apoyar la causa de la democracia representativa. El nuevo representante del pueblo fue elegido con la consigna de democratizar todas las formas de avance social y evitar la discriminación para atender las necesidades de los sectores previamente marginados, y dicho representante vio en la educación y la escolaridad la forma más fácil de demostrar su compromiso con el pueblo. Las estrategias del gobierno para lograr justicia social e igualdad de oportunidades incluyeron llevar el servicio de educación a todos los niveles del sistema, promulgar leyes que sirvieran para incrementar el acceso a la

educación, reestructurar el programa académico para poner énfasis en la identidad jamaicana y caribeña y la solidaridad de la población, y realizar mejoras en la calidad de la educación a través de una capacitación superior y más amplia de los maestros, así como utilizando nuevos mecanismos de evaluación y aumentando la capacidad investigadora.

La buena situación económica que prevaleció en Jamaica desde la posguerra hasta mediados de la década de 1970 favoreció la puesta en práctica de estas estrategias, por lo que los años de la independencia se caracterizan por una combinación poco usual de demanda social, voluntad política y medios económicos, lo que ha dado lugar a resultados verdaderamente impresionantes bajo cualquier criterio que se midan. Dichos logros incluyen un aumento considerable en la asistencia escolar a todos los niveles; programas públicos para niños con algún tipo de incapacidad; la igualdad para ambos sexos a nivel preescolar, primario y secundario; el establecimiento de universidades e instituciones de educación superior que atienden una variedad de necesidades; un programa de estudios más acorde con la realidad cultural del país; mayores posibilidades para la capacitación de los maestros; un programa informal de alfabetización de adultos y enseñanza de oficios que ha dado muy buenos resultados; y un Ministerio de Educación más integrado. De hecho, gracias a una considerable inversión financiera, apoyo gubernamental y participación comunitaria, el sistema de enseñanza no solamente experimentó un “cambio radical” sino que dio un “salto impresionante.”

Considerando estos logros excepcionales, nos preguntamos por qué al terminar este periodo (a finales de la década de 1980) la gente se sentía tan descontenta con el estado de la educación. A pesar de la contradicción aparente, existen una serie de factores que ofrecen por lo menos una explicación parcial de esta actitud. Dichos factores son, en pocas palabras: la persistencia de barreras étnicas, raciales y de clase que impiden la igualdad y la justicia social en cuanto a oportunidades se refiere; una excesiva carga de préstamos financieros, para contrarrestar el menor crecimiento económico, lo que ha dado lugar a retrocesos y a la necesidad de hacer ajustes onerosos; y, relacionado con lo anterior, el impacto negativo que las políticas de ajuste estructural han tenido sobre el presupuesto para la educación, los logros obtenidos hasta ahora, y la percepción sobre la capacidad y la voluntad política del gobierno. Por otra parte la ampliación del sistema educativo para proporcionar educación primaria y secundaria a todo el mundo, ha generado nuevos problemas, como el hábito de pasar estudiantes analfabetos del nivel primario al secundario, lo que, como es de esperar, ha suscitado dudas sobre la calidad y la eficacia de la enseñanza que se ofrece y hace temer que se rebajen las normas de calidad de la educación.

Exigencias del desarrollo en la década de 1990

Las exigencias impuestas por el desarrollo en la presente década van más allá de la falta de satisfacción con los resultados de las reformas realizadas durante el período de la independencia; tienen que ver con los cambios esenciales que han tenido lugar en Jamaica en términos generales, a pesar de lo logrado con las reformas.

Básicamente el sistema escolar, que en los años después de la independencia sirvió para apoyar la causa de la democracia representativa, en la década de 1990 ha sido puesto al servicio de la competitividad económica en un mercado cada vez más universal. Este cambio tiene varios aspectos importantes.

La disolución de los polos ideológicos que determinaron la historia de la humanidad por casi un siglo ha dejado tras sí un mundo con una sola ideología, dominada por las fuerzas del mercado. La responsabilidad de resolver todos los problemas sociales, éticos y económicos, tanto entre las naciones como en el seno de las mismas, ha sido puesta a cargo de las fuerzas del mercado, a pesar de las consabidas deficiencias éticas de éste y su incapacidad para resolverlos, según lo ha demostrado en los últimos cien años. La riqueza hoy en día no viene definida tanto por un exceso de capital o de mano de obra, como por la tecnología y la calidad de la fuerza laboral de que se dispone. En la emergente cultura de la información, los factores esenciales que determinan la ventaja comparativa son la ciencia y la tecnología, por una parte, y el desarrollo de recursos humanos por la otra; y cualquier país que espere poder competir en el mercado mundial tiene que producir ambos.

Al igual que muchos otros pueblos en distintos lugares del mundo, la población jamaicana está avanzando en edad. Este cambio demográfico implica que hay que prestar más atención a la educación de los adultos a la vez que se continúa educando y formando a los niños. Los países agotan sus recursos en asegurar el empleo remunerado del grupo de edad en que se encuentra el grueso de su población (en este caso, la generación entre los veinticinco y los treinta años), lo que resulta una tarea aún más difícil debido a la reducción en el número de empleados públicos y la contracción similar que está teniendo lugar en el sector privado. Todo ello pone en mayor riesgo al grupo de edad que sigue y crea un problema de conducta antisocial entre los jóvenes, que de no atenderse podría convertirse una de las características enraizadas de la sociedad moderna y poner en riesgo otros tipos de avances.

Otra exigencia del desarrollo es la pedagogía en las escuelas, que generalmente se percibe como algo que ha perdido la capacidad de atender los problemas actuales de ética y conducta y se considera obsoleta respecto a la tecnología usada en la enseñanza. Las implicaciones que esto conlleva para los maestros son importantes, ya que la informática puede crear una redefinición del papel de los maestros y la relación que se tiene con ellos, en un momento en que el medio social está poniendo en duda su capacidad de gestión. Un factor crucial en cuanto a la calidad de la

enseñanza que se imparte es que los maestros cuenten con un nivel de confianza, apoyo y remuneración que asegure su dedicación y les haga mejorar en su cometido.

Todas estas exigencias del desarrollo han dado lugar a una fuerte demanda comunitaria de reformas educativas, así como a que exista una gran participación en las reformas que se están llevando a cabo para hacer frente a los cambios fundamentales que están teniendo lugar en todas las sociedades, incluyendo la jamaicana.

Dependencia de la ayuda externa

El resultado de la reducción en el presupuesto público y la mayor dependencia del gobierno en fondos externos para llevar a cabo proyectos de desarrollo ha tenido un efecto negativo en la planificación gubernamental no relacionada con proyectos específicos. Por ejemplo el borrador del Ministerio del Plan Nacional de Educación 1990–1995 no llegó a ser ratificado oficialmente por el Gabinete ni por el Parlamento, por lo que no pasó de ser más que una propuesta. En vez de adoptar una estrategia integral de reforma educativa, el Ministerio está funcionando a base de proyectos que dependen en gran parte de financiamiento externo.

Actualmente el Ministerio está llevando a cabo dos importantes proyectos financiados desde fuera: El Proyecto para Mejorar la Educación Primaria (*Primary Education Improvement Project*), financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Proyecto ROSE, financiado por el Banco Mundial. Para efectos de este estudio de caso es importante mencionar que ninguno de los dos se refiere a la enseñanza con ayuda de computadoras; de hecho, como lo indican Lockheed y Verspoor, da la impresión de que los organismos donantes piensan que las estrategias de reforma educativa con ayuda de computadoras en los países en desarrollo no son más que callejones sin salida.³ A pesar de reconocer que los estudios empíricos han demostrado la eficacia del uso de las computadoras en la enseñanza, se alega que los países en desarrollo no podrían permitirse el lujo de costear ni el gasto inicial ni los demás gastos que conlleva su uso en las clases de forma efectiva, aparte de que ya se dispone de otras tecnologías igual de eficaces y menos costosas (como buenos libros de texto y manuales de maestros). Por su parte el Ministerio, si bien acepta la efectividad de la enseñanza con ayuda de computadoras, no considera factible llevar a cabo la reforma educativa por este medio, debido a la apretada situación presupuestaria y financiera que está atravesando.

La política de asociación

Para hacer frente a estas restricciones presupuestarias, el gobierno elegido en 1989 decidió promover la asociación con el sector privado en el área de educación, como medio de obtener recursos adicionales para cubrir el funcionamiento del sistema

educativo y nutrir su capital. A continuación se presentan algunos ejemplos de los programas y proyectos llevados a cabo en este contexto.

En primer lugar el Ministerio introdujo el programa denominado “adopta una escuela,” mediante el cual las empresas fueron invitadas a proporcionar apoyo financiero y ayuda a una escuela o grupo de escuelas de su vecindario, o que estuvieran relacionadas de alguna forma con el propósito de la empresa. Más tarde, en 1992, el Ministerio, con ayuda de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), lanzó el Programa de Enlace con la Comunidad Escolar para la Educación (*School Community Outreach Program for Education*), conocido por las siglas SCOPE. Este proyecto fue concebido para mejorar y fortalecer la asociación entre las escuelas y la comunidad, y entre sus objetivos se encuentran reducir el vandalismo en los edificios de las escuelas, mejorar la capacidad de las escuelas para recaudar fondos, fortalecer las asociaciones de padres y maestros, mejorar la efectividad de los miembros del consejo escolar, y ampliar el apoyo de la comunidad a las escuelas. El mecanismo utilizado para lograr estos objetivos ha sido proporcionar capacitación a los directores de las escuelas, los miembros de los consejos escolares, los directores de las asociaciones de padres y maestros, las asociaciones de antiguos alumnos y los miembros de la comunidad.

En 1992 el Ministerio también estableció el Consejo Nacional de Educación (*National Council on Education*) para promover la participación en la formulación de políticas de educación; dicho Consejo cuenta entre sus miembros con representantes de todos los grupos interesados, incluyendo el gobierno y el partido de la oposición. Más tarde, con el fin de recaudar más fondos para el funcionamiento de las escuelas, el Ministerio introdujo el concepto de costos compartidos en las escuelas secundarias, y en 1994 lo hizo extensivo al nivel terciario. El elemento común que une estos proyectos es que todos ellos alientan una labor de asociación para financiar y apoyar la educación pública. Es decir que lo que puso en marcha las iniciativas de asociación llevadas a cabo por el Ministerio a principios de la década de 1990 fue el deseo de ampliar el apoyo financiero a la educación.

La reforma

Los primeros intentos en las escuelas

Antes de 1990 aproximadamente 10 de las 143 escuelas públicas secundarias de Jamaica habían establecido algún tipo de salas de computadoras por iniciativa propia para apoyar sus actividades educativas. Dichas escuelas eran algunas de las más ricas y contaban con gran apoyo de su comunidad. Las salas de computadoras se utilizaban principalmente para enseñar computación en preparación para el Nivel Ordinario del Examen “GCE” de Cambridge (*Cambridge General Certificate of Education Ordinary Level*), así como para apoyar la enseñanza de las asignaturas empresariales en las que se considera importante tener conocimientos de computadoras.

Aproximadamente otras 30 escuelas habían recibido entre una y cuatro computadoras de diferentes tipos, aunque en este caso se utilizaban principalmente para fines administrativos.

El papel de la Sociedad de Computadoras de Jamaica

En 1989, la JCS,⁴ una asociación sin ánimo de lucro de profesionales de la informática, se preocupó por la escasez de graduados del sistema escolar de Jamaica, preparados para satisfacer la demanda de personal en las áreas de programación, análisis e ingeniería de sistemas. La JCS concluyó que la mejor forma de solucionar las implicaciones económicas de este problema era interviniendo a nivel de las escuelas secundarias, por lo que se llevaron a cabo reuniones con los maestros de informática de dichas escuelas para descubrir los impedimentos que existían y formular un plan.

Las principales dificultades que se encontraron fueron insuficiente capacitación entre los mismos maestros de computación (que eran principalmente profesores de matemáticas o de administración de empresas), tanto durante su formación como en el curso de su actividad profesional; falta de equipo para la enseñanza práctica; y el hecho de que la informática no era una asignatura considerada por el Consejo Examinador Caribeño (*Caribbean Examination Council*), conocido por las siglas CXC, que estaba reemplazando al examen de Cambridge. Tras estas deliberaciones la JCS decidió adoptar una estrategia para abordar los problemas encontrados. Esta estrategia incluyó cuatro áreas de acción.

En primer lugar se decidió establecer la Fundación Educativa de la Sociedad de Computadoras de Jamaica (JCSEF) como sociedad sin ánimo de lucro cuya misión es apoyar la enseñanza de la informática en las escuelas secundarias mediante la capacitación de los maestros y el establecimiento de salas de computadoras con el equipo adecuado. En segundo lugar se concluyó que la JCSEF debía dirigirse al CXC para solicitar que se incluyera la informática como asignatura y ofrecer la asistencia técnica voluntaria de los miembros de la JCS para dar este paso. En tercer lugar la JCSEF se encargaría de llevar a cabo un programa de capacitación para maestros de informática en servicio activo en las escuelas secundarias, y se dirigiría a las escuelas normales para proponerles un programa similar para la formación de los maestros interesados en enseñar dicha asignatura. Y cuatro, la JCSEF proporcionaría a las escuelas salas de computadoras debidamente equipadas e invitaría a los sectores público y privado a que se le unieran en la realización de estos objetivos.

La JCSEF entró en funcionamiento en 1990 gracias a las contribuciones de algunos de sus miembros. Las primeras tareas de la Fundación se concentraron en la capacitación de los maestros que enseñaban informática en las escuelas secundarias. Su solicitud al CXC fue bien acogida casi de inmediato, ya que el Consejo

Examinador aceptó la propuesta de proporcionar asistencia técnica a los estudios de informática a nivel de conocimientos generales y conocimientos técnicos profesionales. También fue aceptada la propuesta hecha a las escuelas normales, por lo que varias de ellas ofrecen actualmente cursos de informática para la preparación de futuros maestros.

Lo que resultó más difícil fue la instalación de las salas de computación en las escuelas secundarias, debido a que la JCS y la JCSEF sólo contaban con recursos para proporcionar unas pocas computadoras a aquellas escuelas que ya tenían algún equipo de informática. El sector privado ofreció poco apoyo en ese momento y el Ministro de Educación no había establecido ninguna prioridad al respecto.

A pesar de estas dificultades, la propuesta de la JCSEF fue bien recibida por dos fuentes de apoyo. La HEART Trust,⁵ un fondo establecido por la ley que responde ante el Ministerio de Educación, decidió que podía unirse a la misión de la JCSEF como parte de su cometido de proporcionar formación profesional a la gente joven. Segundo, la JCSEF obtuvo el apoyo de una persona de gran influencia, la gerente general de una de las compañías aseguradoras más grandes de Jamaica. Esta persona tenía muy buen recuerdo de la participación de su compañía en un proyecto de preparación de cintas vídeo para facilitar la enseñanza de las matemáticas en las escuelas secundarias, y estaba convencida de que la labor de la JCSEF sería muy positiva para la educación secundaria; es por ello que se ofreció a encabezar el grupo de empresas asociadas (Business Partners) que la JCSEF quería establecer como aliado para que le ayudara a recabar los fondos necesarios para introducir las computadoras en las escuelas.

El punto de discrepancia fue que los intereses de HEART y Business Partners iban más allá de simplemente proporcionar computadoras para estimular la formación de profesionales de la informática a través de la capacitación de los estudiantes de secundaria que cursaban dichos estudios. Además de incrementar la familiarización de los estudiantes con las computadoras, tanto HEART como Business Partners querían explorar el potencial de esta tecnología para mejorar el aprendizaje en las escuelas, por considerarlo indispensable en el campo laboral y en la producción.

Después de casi una década de proporcionar formación profesional a los graduados de las escuelas y los jóvenes, HEART había descubierto que aunque era posible impartir enseñanza de calidad en un campo específico, la educación general de muchos graduados escolares dejaba mucho que desear. De hecho las empresas que contrataban a dichos graduados se quejaban de la deficiente preparación de los jóvenes, especialmente en las áreas de inglés y matemáticas, lo que reducía su efectividad profesional, a pesar de que tuvieran una buena formación en su oficio. Es decir que Business Partners compartía las observaciones y preocupaciones de HEART.

Como resultado HEART y Business Partners indicaron a la JCSEF que también querían usar las salas de computadoras como apoyo didáctico, para mejorar los conocimientos básicos de inglés y matemáticas de los alumnos. Ello dio lugar a que se revisara el objetivo de la JCSEF y se incluyera la mejora de la calidad del aprendizaje en las escuelas secundarias con ayuda de computadoras. Así es como se lanzó el Proyecto 2000 de Jamaica para llevar a cabo esta misión.

El Proyecto 2000 de Jamaica

En mayo de 1992 se lanzó el Proyecto 2000 de Jamaica como una asociación público-privada, entre el gobierno, representado por HEART Trust, el sector privado, representado por Business Partners, y las comunidades de las escuelas secundarias, cuya finalidad era mejorar la calidad de la educación secundaria con ayuda de computadoras, especialmente en las áreas de inglés y matemáticas. El Proyecto se propuso como meta instalar al menos una sala con 15 terminales de computadora totalmente equipadas en cada una de las 143 escuelas secundarias, 7 universidades comunitarias, y 10 instituciones de formación de maestros de Jamaica para el año 2000.

JCSEF participaría en este proyecto ayudando en la instalación de las salas de computadoras en las escuelas y proporcionando capacitación sobre su uso a los maestros en servicio activo. Se estableció la siguiente fórmula para dividir el costo de la instalación de las salas: el recinto lo proporcionarían las escuelas y el costo del equipo se dividiría de esta forma: HEART cubriría un 40%, Business Partners otro 40%, y el 20% restante lo pondría la comunidad de la escuela.

En el curso de los dos primeros años de la realización del proyecto, la JCSEF se limitó a la consigna del Proyecto de mejorar el aprendizaje en inglés y matemáticas, pero muchas escuelas y centros de educación popular pidieron que se incluyeran otros tipos de aprendizaje para utilizar las computadoras al máximo, lo que también fue apoyado por la rápida evolución de los “multimedia” y las posibilidades que ofrece Internet.

En el verano de 1995, la JCSEF respondió a esta solicitud ampliando los objetivos del Proyecto para abarcar todo el programa de estudios de secundaria, con lo que algunos directores y maestros de las escuelas que cuentan con dichas salas la están utilizando para mejorar el aprendizaje en todas las asignaturas. Los directores y maestros no solamente saben poner la tecnología al servicio de la enseñanza, sino que se muestran deseosos de ampliar las posibilidades que ésta ofrece, por lo que se han creado talleres de capacitación para ayudarles a desarrollar estrategias apropiadas para tal fin.

Ampliación del proyecto a las escuelas primarias

En 1994, Business Partners invitó a un grupo de empresarios, a directores de escuelas y de centros de educación popular, representantes del Consejo Nacional de Educación (*National Council on Education*), académicos de la Universidad de West Indies, y miembros de la JCSEF y del Ministerio de Educación a que se unieran en la creación de un Centro de Investigación para explorar la forma de reestructurar el sistema de educación mediante el uso de tecnología educativa. El grupo se reunió por primera vez en un seminario de tres días, que tuvo lugar en mayo de 1994 con la participación de especialistas de la enseñanza con apoyo de computadoras procedentes de Estados Unidos, Israel y Singapur. El seminario versó sobre el éxito que dichos países han tenido al utilizar la informática para mejorar sus propios sistemas de enseñanza.

Como resultado de esta reunión y otras celebradas más adelante, el Centro de Investigación concluyó que, aunque el Proyecto 2000 de Jamaica había logrado grandes avances en el uso de las computadoras en la escuelas públicas secundarias y terciarias, faltaba hacer cambios básicos a nivel de las escuelas primarias para mejorar el aprendizaje a largo plazo. Jamaica contaba con educación elemental gratuita y un bajo índice de deserción escolar, por lo que el coeficiente de los niños que completaban la escuela primaria era alto; sin embargo un 30% de los niños de doce años eran analfabetos para efectos prácticos y muchos de ellos tenían muy pocos conocimientos de matemáticas. El Centro de Investigación reconoció que Jamaica necesitaba mejorar la calidad de su educación básica concentrándose en la eficacia del aprendizaje y la asistencia escolar, y que quizás ello podría lograrse utilizando el potencial educativo de la informática para reestructurar el sistema de escolaridad elemental.

Al descubrir que las escuelas primarias de las comunidades rurales y las áreas urbanas marginadas necesitaban mayor atención, el Centro de Investigación decidió utilizar unidades móviles y salas fijas de computadoras para atender dicha necesidad. El Grupo decidió que se era necesario emprender un programa para reestructurar las 790 escuelas de Jamaica para el año 2020. Dicho programa, que se denominó “Tecnología de la Educación 2020” (*Education Technology 2020*), se propuso contactar a la comunidad empresarial y a los organismos donantes extranjeros para solicitar su ayuda en la puesta en marcha de proyectos piloto.

Gracias a la dinámica dirección de la Presidenta de Business Partner y al apoyo de la JCSEF, se obtuvo la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para introducir la tecnología y la enseñanza mediante el uso de computadoras en 20 escuelas primarias correspondientes a cuatro áreas rurales diferentes. Este proyecto comenzó en septiembre de 1995, con lo que se continuaron redefiniendo sobre la marcha el contenido y los objetivos de la reforma.

La siguiente fase de la reforma es el uso por parte de los maestros y alumnos del equipo a su disposición para escribir y publicar, resolver problemas, crear bancos de datos, y hacer uso de las posibilidades multimedia de esta tecnología en la investigación y la ampliación de conocimientos, además de aprovechar el enlace con otros sistemas y redes para investigar y compartir información. Este objetivo está empezando a dar fruto entre los usuarios más competentes de las escuelas y especialmente en el marco del Proyecto de Desarrollo de Información (*Information Development Project*) financiado por el Banco Mundial.

El progreso en términos cuantitativos hasta la fecha

Para mayo de 1996 la JCSEF había logrado instalar salas de computadoras en 71 de las 160 escuelas públicas secundarias e instituciones terciarias de Jamaica. Un estudio llevado a cabo por el Ministerio de Educación en abril de 1996 muestra que en esa fecha 84 de las 143 escuelas secundarias y la totalidad de las 17 instituciones terciarias tenían salas de computadoras, aunque la sala de uno de los centros de educación terciaria estaba sólo equipada parcialmente. Es decir que, a cuatro años de distancia del año 2000, sólo quedan 59 instituciones que necesitan ser equipadas para lograr el objetivo de llevar la enseñanza mediante computadoras a todas las instituciones secundarias y terciarias de Jamaica al terminar el siglo.

Los resultados del estudio respecto a la existencia de 101 escuelas secundarias y terciarias con salas de computadoras en abril de 1996, muestra que 30 instituciones adquirieron dichas salas sin la ayuda de la JCSEF ni del Proyecto 2000. Teniendo en cuenta que diez instituciones disponían ya de salas de computadoras antes de que comenzara el proyecto, ello quiere decir que por lo menos 20 instituciones adquirieron dichas salas por su cuenta. Esto significa que aproximadamente un 30% de las escuelas secundarias y terciarias con salas de computadoras, que utilizan esta tecnología en la enseñanza, operan al margen de la iniciativa de la JCSEF; lo que demuestra que, aunque la JCSEF sirve de guía y coordinadora de la reforma, no es el único factor en su realización.

Dieciocho de las restantes 59 escuelas han incrementado su contribución y esperan tener salas de computadoras en el próximo año escolar. Se considera factible equipar con computadoras a las 41 escuelas restantes en los próximos tres años, dado el ritmo a que se ha ido desarrollando el proyecto desde 1991; es decir, que la confianza de la dirección de la JCSEF al decir que se alcanzará el objetivo propuesto no parece excesiva ni descaminada.

Para mayo de 1996 ya se habían instalado quince de las veintiuna salas de computadoras en las escuelas públicas primarias incluidas en el proyecto del BID y se espera que las seis escuelas restantes obtengan sus salas durante el próximo año escolar. El estudio realizado por el Ministerio en abril de 1996 indicó que 17 escuelas

primarias públicas tenían salas de computadoras, lo que revela que dos de éstas las habían adquirido fuera del contexto de las iniciativas de la JCSEF y del BID.

La JCSEF y la reforma

La JCSEF está regida por un Consejo de Administración de 17 miembros, compuesto por representantes de la Sociedad de Computación de Jamaica, el sector privado, el Ministerio de Educación, HEART y la Asociación de Maestros de Jamaica (*Jamaica Teacher's Association*). Aunque dicho Consejo incluye tanto a representantes del sector público como del sector privado, la proporción de miembros de la Sociedad de Computadoras y del sector privado es mucho mayor, y sólo tres de los 17 miembros representan al Ministerio, HEART, y la Asociación de Maestros.

Los asuntos diarios de la Fundación los maneja un secretariado formado por un director ejecutivo, un auxiliar administrativo y un funcionario de relaciones públicas que trabaja tiempo parcial. La política de la Fundación ha sido contratar los servicios relacionados con sus actividades, incluyendo la instalación de las salas de computadoras, la orientación inicial de los maestros, la capacitación de éstos después de la instalación y el mantenimiento de las salas.

Entre las actividades actuales del secretariado respecto a la reforma educativa se encuentran administrar los tres proyectos (el Jamaica 2000, el proyecto del BID y el del Banco Mundial); apoyar las actividades de comercialización y captación de fondos de Business Partners; administrar los fondos obtenidos del sector privado, las escuelas y HEART; informar periódicamente a los contribuyentes y al Consejo de la Fundación; obtener y distribuir el equipo de computación; realizar una exposición anual sobre el empleo de las computadoras en la enseñanza; e impartir talleres de verano para los maestros.

En los cinco años que lleva de existencia, la Fundación ha atraído una inversión total de más de US\$5 millones para apoyar la reforma, además de haber instalado salas de computadoras en 71 instituciones secundarias y terciarias, y capacitado a más de 500 maestros en la enseñanza con ayuda de computadoras.

Al considerar el éxito inicial de la Fundación en la puesta en marcha de la reforma, hay que reconocer que los logros obedecen al entusiasmo de los miembros del secretariado y de Business Partners, y no tanto a la eficacia de la estructura organizativa o del personal de la Fundación. De hecho, las responsabilidades actuales del Secretariado van más allá de lo que podría esperarse de dos empleados a tiempo completo y un empleado por tiempo parcial. Las limitaciones institucionales en este caso se deben a que, aunque se ha podido obtener fondos para comprar las computadoras y llevar a cabo los talleres de capacitación, es mucho más difícil recabar el dinero necesario para mantener un equipo básico de apoyo administrativo.

La importancia del entusiasmo de los participantes en el éxito inicial de la reforma también salta a la vista si se considera la notoria reducción en las actividades de captación de fondos de la Fundación entre el sector privado a partir de abril de 1996, fecha en que la presidenta de Business Partners se retiró de dicho puesto. Es decir que, desde el punto de vista de la administración central de la Fundación, la reforma está todavía en la etapa en que el éxito del proyecto depende del entusiasmo del personal remunerado y voluntario, y no tanto de acuerdos institucionales, programas sistemáticos, o el mantenimiento de niveles de personal adecuados. La transición a esta segunda etapa todavía no ha tenido lugar.

Por otra parte el contenido de la reforma ha rebasado el concepto original para el que se creó la Fundación. Se comenzó por tratar de mejorar el desarrollo de profesionales de la informática y lo que se tiene ahora es un esfuerzo nacional por transformar la enseñanza y el aprendizaje en el sistema escolar. Esta transformación, que ha tenido lugar en los últimos cinco años, ha creado tensiones y preocupaciones en el seno de la JCS, ya que algunos de sus miembros preferirían limitarse a las metas más modestas y fáciles de alcanzar que se establecieron en un principio.

Básicamente la tensión estriba en que por una parte los profesionales de la informática están colaborando con gente fuera de la profesión, que con frecuencia tiene pocos conocimientos técnicos, y por otra parte dicha labor tiene lugar en áreas pedagógicas del sistema escolar que no son de su competencia. Ante esta situación algunos miembros de la JCS preferirían quedarse en el campo que conocen dentro de su profesión, pero la mayoría están encantados con la idea de abrir caminos y hacer una contribución nacional en un área que atrae gran atención pública y apoyo popular, como es el mejorar la calidad del aprendizaje y modernizar el sistema educativo.

Otra característica digna de mención es que, a falta de una autoridad estatal que dirija la reforma, lo que da cohesión y mantiene la colaboración de las empresas y organismos asociados son los intereses de cada una de las partes. La JCS está interesada en el desarrollo de la profesión de la informática. HEART no solamente está interesada en su objetivo de promover la formación profesional, sino que también quiere que los graduados escolares que se matriculen en sus programas estén mejor preparados. El Ministerio apoya las actividades que promuevan la educación y no necesiten asignación presupuestaria por el momento. Business Partners está interesada en elevar el nivel general de educación de sus empleados. Las escuelas desean modernizarse y adquirir recursos que mejoren su eficiencia y resultados, y eleven su prestigio en las comunidades donde se encuentran. Los maestros están interesados en recibir capacitación y recursos (aunque sean pocos) que mejoren su eficacia, considerando la gran presión a que se ven sometidos por parte del público para realizar un buen trabajo. Los bancos internacionales que hacen préstamos al Gobierno de Jamaica están interesados en ampliar su cartera de préstamos de cara al futuro, y por ello participan hábilmente en la etapa de pre-factibilidad del desarrollo empresarial.

Aunque estos intereses de los diversos socios y colaboradores son obvios, hay otros que no resultan tan claros, como el interés de quienes suministran equipo y programas de computadoras de crear un mercado a largo plazo para sus productos y obtener contratos de suministro a corto plazo. Estos últimos intereses corresponden a la JCS y la Fundación y, aunque no son reprochables en sí mismos, pueden dar lugar a sospechas en los debates relacionados con las actividades de la Fundación, y por ende en la administración de la reforma.

Para que un proyecto como éste, constituido por la conjunción de los diversos intereses de sus colaboradores, se mantenga a flote es esencial que dichos intereses sean satisfechos al menos parcialmente. Asimismo, para que exista congruencia y coordinación en las acciones es esencial equilibrar los intereses en la toma de decisiones, ya sea mediante la actuación de las partes que no tengan intereses creados, o mediante la voluntad de llegar a un acuerdo, o una combinación de ambos factores. Si bien la Fundación ha sido capaz de superar la mayoría de los obstáculos, la labor de su Consejo de Administración no ha estado exenta de tensiones y desavenencias, e incluso uno de los miembros de dicho Consejo ha presentado su renuncia.

Aunque la participación en la reforma del sector privado y sus contribuciones financieras han recibido mucha atención, de hecho el apoyo recibido del sector público y las comunidades de las escuelas ha sido igual de cuantioso y más constante. Hasta la fecha HEART ha contribuido aproximadamente JM\$60 millones (algo menos de US\$2 millones) a la reforma. En el caso de las comunidades de las escuelas, debido a que estas corren con el costo total de la acomodación física del equipo, más un 20% del costo del mismo, su contribución es como mínimo igual de fuerte al de las otras partes. Además, mientras que las contribuciones de HEART se incluyen en su presupuesto anual, las que provienen del sector privado son menos previsibles y puntuales, lo que da lugar a retrasos en la entrega del equipo a las escuelas. Dado el tiempo de que se dispone y el moderado número de escuelas que todavía hay que equipar con salas de computadoras, las empresas asociadas podrían diseñar una estrategia de comercialización para el sector privado que permita obtener promesas de contribuciones de aquí a finales de siglo.

En general se están dando los primeros pasos iniciales en el seno de la Fundación para pasar de la etapa en que la realización del proyecto depende del entusiasmo de sus dirigentes, a un enfoque sistemático e institucionalizado, con mayor programación en los diferentes aspectos de la reforma.

El Ministerio de Educación y la ejecución de la reforma

La postura del Ministerio de Educación respecto a la reforma ha sido de benévolo apoyo. Las autoridades encargadas de la formulación de políticas y los altos funcionarios del Ministerio han apoyado públicamente la reforma y la labor de la

JCSEF, Business Partners y las escuelas. El Ministerio ha contribuido indirectamente la reforma a través de HEART, que no hubiera podido aportar tanto sin el consentimiento de éste; sin embargo el Ministerio no es oficialmente uno de los socios del Proyecto y la reforma no está basada en su política, proyectos o programas, aunque el Ministerio mantiene una buena relación con las partes envueltas en la reforma y está informado de los objetivos y el contenido de ésta, así como del progreso que se va haciendo.

Si bien el personal del Ministerio se muestra en general a favor de la reforma, existen las siguientes preocupaciones:

Se están aumentando las responsabilidades del Ministerio sin su conocimiento o aprobación. Para tener salas de computadoras varias escuelas han construido o ampliado edificios sin informar al Ministerio, el cual corre con la responsabilidad de mantener las instalaciones de las escuelas, incluyendo las ampliaciones que se hagan en las mismas.

El plan nacional de estudios podría verse socavado, tanto por el contenido de algunos de los programas de computadora que se utilizan en la enseñanza, como por la falta de uniformidad inherente a la diversidad de los mismos.

El uso de las fuerzas del mercado para dirigir la política educativa podría convertirse en algo habitual.

El Ministerio de Educación no está jugando un papel reglamentador para asegurarse de mantener criterios mínimos.

Lo anterior son preocupaciones que sólo unos pocos se atreven a expresar, dada la política declarada del Ministerio de promover y apoyar las asociaciones en el área de la educación, y sus estrecheces presupuestarias y financieras que reducen el capital procedente del fisco. El Ministerio perdería total credibilidad si se negara a aceptar el apoyo al desarrollo que no puede suministrar por sí mismo, y lo hiciera precisamente en un área en que se invitó inicialmente la participación de la comunidad y de las empresas. Por lo tanto el Ministerio ha adoptado la postura menos arriesgada de apoyar la iniciativa dirigida por una sociedad de profesionales y apoyada por el sector privado y las comunidades de las escuelas, con lo que la entidad encargada de la formulación de políticas acepta un papel secundario en la reforma y sigue la pauta marcada por el público.

Las escuelas y la realización de la reforma

La información sobre la ejecución de la reforma a nivel de las escuelas se obtuvo de varias escuelas en tres grupos situados en diferentes secciones de la isla: (1) St. Mary's College, una escuela secundaria en Above Rocks, que es una comunidad cerca de Kingston; (2) el Bethlehem Moravian College y tres de las cinco escuelas elementales en St. Elizabeth, en el sudoeste; y (3) la Fundación Oracabessa, la Escuela Secundaria Oracabessa, y dos de las cuatro escuelas elementales en el noreste. El primer grupo es el que se discutirá más a fondo en este resumen

Above Rocks

Se trata de una comunidad en los cerros de St. Catherine, aproximadamente a una hora de Kingston. Al igual que la mayoría de las pequeñas comunidades agrícolas de Jamaica, la gente no es rica y valora la educación como el medio de salir del círculo vicioso de la pobreza. La Iglesia Católica es el pilar de la comunidad y está a cargo de la única escuela secundaria en el área, St. Mary's College, así como de la escuela elemental, y la escuela de formación profesional.

El Presidente del Consejo de Administración, el cura de la Iglesia de St. Mary, ha estado trabajando asiduamente para mejorar y ampliar la escuela, que tiene 770 estudiantes y treinta maestros. A principios de 1992 logró obtener una donación de veinte computadoras usadas de IBM y Apple procedentes de benefactores de Minneapolis, Minnesota. Más tarde se recabaron fondos para construir una gran sala de computadoras. En noviembre, el director ejecutivo de JCSEF se reunió con dicho Presidente del Consejo de Administración y entonces fue cuando aquel se enteró del proyecto de computadoras de la escuela y visitó la sala destinada para tal efecto, que se encontraba bajo construcción. Ambos dirigentes reconocieron que compartían el mismo interés y hablaron de la posibilidad de establecer una relación de cooperación entre la escuela y la Fundación, por lo que en enero de 1995, se lanzó un proyecto piloto con treinta terminales y programas educativos en las áreas de inglés y matemáticas entre otras.

Para comenzar el programa constaba de cuatro elementos distintos. (1) Los estudiantes en los grados diez y once recibieron la instrucción en las áreas de informática exigida en los exámenes de GCE y CXC. (2) Los estudiantes que necesitaban mejorar en inglés y matemáticas utilizaron *Auto-Skills*, el programa proporcionado por la Fundación. (3) Los maestros también pudieron matricularse en una clase por semana para revisar los programas relativos a la asignatura que enseñaban. Se pidió a los maestros que vieran con anterioridad los programas, para seleccionar los elementos pertinentes de los mismos, y que luego llevaran a sus alumnos a la sala de terminales para utilizar dichos materiales. (4) También se ofrecieron clases fuera del horario de la escuela a los maestros y los miembros de la comunidad interesados, y se cobró por ellas.

El modelo fue revisado dos años después y se llegó las siguientes conclusiones. El programa de preparación para el CXC había dado buenos resultados, los alumnos sacaban buenas calificaciones en los exámenes y había una gran demanda de clases de computación para tal efecto. El programa de la tarde también tuvo éxito, ya que se matricularon entre diez y veinte personas por sesión (incluyendo los maestros de St. Mary y los de otros centros de enseñanza cercados, así como policías de la comisaría local, algunos comerciantes del distrito y estudiantes que habían dejado la escuela sin acabar la secundaria). El programa de lectura *Auto-Skills* exigía demasiado tiempo a los maestros y éstos no consideraban que fuera fácil de usar, además de que al cabo de tres semanas resultaba aburrido tanto para los maestros como para los alumnos, debido a que la mayoría de su contenido no tenía nada que ver con la vida real de los estudiantes. Dicho programa fue cancelado.

En el año escolar 1995–1996 la escuela abordó la enseñanza con ayuda de computadoras de diferente forma. Se utilizaron las computadoras con todos los alumnos en los grados del siete al nueve, para promover su productividad y creatividad, y ayudarles en las áreas de investigación, comunicación y resolución de problemas. En el primer año se había enseñado a los alumnos a manejar el procesador de palabras, hacer autoedición y realizar investigación mediante el uso de enciclopedias y programas de apoyo en la investigación. En ese año se les pidió que prepararan una carpeta con proyectos de redacción sobre cinco temas. La respuesta de los estudiantes a este nuevo enfoque fue estupenda en todos los aspectos. Hubo buena asistencia, no surgieron problemas de disciplina y la mayoría de los estudiantes completaron la carpeta y se mostraron muy orgullosos de ella. Además durante ese año los estudiantes escribieron más y mejoró la calidad de su redacción a medida que ganaban confianza en sí mismos.

Basándose en esta experiencia, el curso del segundo año se concentrará en el uso de las computadoras para resolver problemas y enseñar a los estudiantes algo de estadística y conceptos y técnicas sobre gráficas, y la carpeta se referirá a la forma de utilizar dichas técnicas para crear un producto. También se utilizará el programa de publicidad por radio y medios impresos para aprender a promocionar el producto usando la capacidad multimedia de la computadora y los conocimientos aprendidos el año anterior. En este nuevo modelo de enseñanza el resto de las horas se utilizarán para preparar a los estudiantes de los grados diez y once que quieran aprender a manejar la computadora para pasar el CXC. No se integrará el uso de las computadoras con el resto de los estudios, por lo que la carpeta de redacción se prepara sin apoyo de los maestros de inglés y se la considera un ejercicio relacionado exclusivamente con el manejo de las computadoras.

Los maestros que antes usaban las computadoras para enseñar su asignatura fueron prácticamente excluidos en este modelo, debido al intenso uso de las terminales. De hecho los maestros constituyen un recurso en la enseñanza con computadoras que no está siendo utilizado en el nuevo modelo, especialmente

teniendo en cuenta que una tercera parte de los mismos han asistido a las clases de las tardes hasta alcanzar un nivel avanzado. Dado el éxito de este modelo, quizás convendría ampliar las instalaciones para aprovechar todos los beneficios. También se observa que es necesario que haya mayor congruencia entre el tamaño de la clase y la capacidad de la sala. Por ejemplo St. Mary tiene una sala con treinta terminales, lo que es insuficiente para clases que tienen hasta 50 alumnos. Esta escasez de terminales con frecuencia ha dado lugar a que los maestros y los alumnos, que esperaban más en términos de las instalaciones y su potencial, se sientan decepcionados.

No obstante hay que admitir que, a base de probar diferentes métodos, St. Mary's College ha adoptado un enfoque sumamente racional en el uso de sus computadoras. De hecho en Above Rocks no se siguieron sumisamente las instrucciones de la JCSEF respecto al uso de *Auto-Skills* como base de la enseñanza con computadoras y para mejorar los conocimientos de inglés y matemáticas, sino que después de haber probado dicho método y decidir que no era satisfactorio, se creó un programa propio para alcanzar los objetivos generales en dichas áreas.

Aparte de lo anterior se ha establecido una relación de mutuo apoyo entre St. Mary's y los centros de enseñanza cercanos. Algunos maestros de las dos escuelas primarias y de la escuela de formación profesional aprovecharon la oportunidad de asistir a las clases de la tarde y están poniendo en práctica los conocimientos adquiridos en el Proyecto que realiza el BID en Above Rocks; y quienes tomaron el curso de estudios de computadora en St. Mary's para pasar el CXC están ahora fungiendo como ayudantes en las salas de computadoras de las escuelas elementales y la de formación profesional.

St. Mary's también proporcionó apoyo técnica en la instalación de las salas de computadoras de las escuelas elementales, y más tarde impartió cierta capacitación a los maestros que no estaban familiarizados con el uso del equipo. Los alumnos que al cabo de dos o tres años lleguen a St. Mary's procedentes de estas escuelas primarias habrán estado ya expuestos a algunos aspectos del aprendizaje con computadora que se ofrecen en dicha escuela secundaria, lo que forzará a St. Mary's a replantearse el modelo que utiliza actualmente. Asimismo se está creando una relación dinámica y de influencia mutua entre los centros de enseñanza de Above Rocks que requerirá ajustes y cambios constantes.

St. Elizabeth

En la parroquia de St. Elizabeth la reforma local la dirige el Bethlehem Moravian College, que entró a formar parte del Proyecto Jamaica 2000 en 1993. El acuerdo inicial fue que dicho centro recibiría apoyo en su programa de capacitación de maestros de secundaria en el uso de computadoras, y que JCSEF tendría acceso a la sala de esta escuela normal para llevar a cabo los talleres ofrecidos en el verano a los

maestros en servicio activo. No se estableció ningún requisito para que el Bethlehem Moravian College realizara actividades de divulgación para apoyar el Proyecto, pero gracias a los esfuerzos del director y algunos maestros de la escuela normal éste ha sido ampliado a cinco escuelas primarias y seis escuelas secundarias en el área.

La sala de computadoras del Bethlehem Moravian College se utiliza para capacitar a los maestros que enseñan asignaturas de informática, así como para familiarizar con las computadoras a otros estudiantes de la escuela, y para ofrecer cursos en la tarde a miembros de la comunidad sobre la aplicación de esta tecnología. Durante el verano la JSCEF utiliza la sala para los talleres de los maestros en servicio. Esta escuela normal ha ofrecido capacitación a los maestros de seis escuelas secundarias y ha llevado a cabo tareas de dirección y capacitación sobre la operación del Proyecto del BID en las escuelas primarias. El director de la escuela normal participó en las actividades del Centro de Investigación para que las estrategias nacionales respondieran a la realidad local.

Las tres escuelas primarias que se visitaron en este grupo fueron Red Bank School, Seaview School y Bethlehem All Age School. En Red Bank el Consejo de la escuela, SCOPE y la asociación de padres y maestros lograron reunir suficientes fondos para construir nuevas instalaciones para la sala de computadoras. En noviembre de 1995 se instaló una sala con seis terminales, la cual se utiliza actualmente para dar clases de recuperación en matemáticas y lectura, clases sobre aplicaciones a estudiantes de mayor edad, clases por la tarde a los alumnos de las escuelas secundarias y terciarias del distrito, y clases de recuperación, también por las tardes, para los estudiantes que han dejado la escuela antes de graduarse. Aparte del entusiasmo generado entre estudiantes y maestros, el beneficio del programa se evidencia en el hecho de que los maestros reproducen en las computadoras los exámenes y los informes anuales enviados a los padres, y se obtienen fondos adicionales de servicios de publicación de la comunidad.

La Seaview School añadió un ala a uno de sus edificios para poner en ella la sala de computadoras. Esta construcción fue posible gracias a actividades de captación de fondos y el trabajo donado por el personal de la escuela y la comunidad. Hubo un retraso en el comienzo del Proyecto, debido al tiempo que se tardó en obtener fondos de parte de la comunidad; una de las razones de dicha tardanza puede ser la relativa prosperidad económica de esta comunidad agrícola, lo que hace que sus miembros no tengan que depender tanto de la educación para salir adelante y asegurar su bienestar, por lo que no la valoran tanto como otros jamaquinos y no están tan dispuestos a hacer contribuciones monetarias a las escuelas. No obstante el retraso, la sala de computadoras acabó de instalarse a comienzos de septiembre de 1996 y se utilizaron programas similares a los empleados en Red Bank.

En Bethlehem All Age School se renovó la biblioteca para convertirla en un centro de recursos educativos que incluyó la sala de computadoras. Tanto la

renovación como la contribución del 20% para cubrir el costo del equipo fueron posibles gracias a actividades de captación de fondos y la aportación de mano de obra gratuita. En el verano de 1995 se tenía una sala de diez terminales, a la que se asignaron dos maestros capacitados por el Bethlehem Moravian College para que se encargaran también de la enseñanza con ayuda de computadoras. Inicialmente dicha sala se utilizó para recuperación en matemáticas y para enseñar a leer, pero más tarde se puso también a disposición de estudiantes de mayor edad, para que realizaran investigación. Asimismo se planeó capacitar a los maestros en el uso de diversas aplicaciones y ofrecer clases por la tarde a los miembros de la comunidad. Algunos maestros interesados en recibir capacitación organizaron actividades por su cuenta durante el verano en el edificio de la escuela. Actualmente están utilizando lo aprendido para producir documentos impresos y las libretas de notas de sus alumnos.

La realización de la reforma no está exenta de tensión entre los diversos participantes. La JCSEF, ateniéndose a la consigna de proporcionar las clases de recuperación que motivaron las contribuciones de Business Partners y HEART, insistió en que las escuelas utilizaran el programa de *Auto-Skills* entregado con el equipo de computación. Cuando el Bethlehem Moravian College se dio cuenta de que con el tiempo el programa resultaba aburrido, instó a las escuelas a que no se limitaran al programa de recuperación, sino que crearan sus propias formas de instrucción. Más adelante la Fundación hizo caso de las recomendaciones del Bethlehem Moravian College y fue menos estricta en sus exigencias a las escuelas. Este y otros problemas demuestran que la Fundación, al llevar a cabo la reforma sin consultar a la autoridad gubernamental, a veces se mete en áreas que no están bajo su control, y las escuelas primarias y secundarias pueden evaluar la situación y optar por alternativas que convengan a sus intereses.

Oracabessa

Oracabessa fue en su momento un importante puerto de Jamaica. La Fundación Oracabessa se estableció para estimular el desarrollo de recursos humanos y la educación de la comunidad, y sus proyectos incluyen la mejora de las instalaciones de las escuelas, de ahí su asociación con la JCSEF. Se planeó la instalación de una sala de computadoras en la Escuela Secundaria de Oracabessa, seguida de instalaciones en las cinco escuelas elementales.

En septiembre de 1993, la Escuela Secundaria de Oracabessa contaba con una sala de quince terminales, que aparte de usarse para estudios de recuperación en las áreas de lectura y matemáticas, estaba a disposición de los estudiantes matriculados en asignaturas empresariales que enseñaban conocimientos de computadoras. Aunque las clases de recuperación han dado en general buenos resultados, la experiencia de Oracabessa pone de relieve algunos factores que pueden afectar la realización de la reforma. Por ejemplo, la escuela tiene 1,171 estudiantes que asisten a clase en dos turnos, lo que puede crear problemas logísticos para programar el uso de la sala de

computadoras, la enseñanza con computadoras y las actividades de apoyo. Oracabessa muestra un ejemplo de los problemas de organización que experimentan las escuelas donde la sala de computadoras es mucho menor que el tamaño de la clase.

La Escuela Elemental de Jack River se incluyó en el Proyecto de la JCSEF y el BID en 1995. Se trata de una pequeña escuela rural situada a dos millas de Oracabessa que cuenta con poco más de 150 alumnos. En el verano de 1995, la directora y algunos maestros de la escuela asistieron al taller de la JCSEF en la Bahía de Montego, y desde entonces la directora tomó las riendas de la reforma en su escuela. Reorganizó el calendario escolar e integró la enseñanza con computadoras en el programa didáctico de la escuela. Los avances realizados por los estudiantes han sido increíbles; el porcentaje de estudiantes que salen de la escuela sabiendo leer y escribir ascendió de 50 a 80, por lo que todo lo que se diga a favor de este cambio y del impacto psicológico del Proyecto en la escuela es poco.

La anterior descripción de la experiencia de las escuelas en la realización de la reforma se ha concentrado solamente en unos casos, que se espera sean representativos de la descripción más enriquecedora y detallada en sus aspectos pertinentes que se proporciona en la publicación de mayor volumen sobre el Estudio de Caso de Jamaica. Aquí sólo se ha tratado de poner de relieve las características principales y las experiencias más importantes de algunas escuelas.

Interpretación del caso: perspectivas teóricas

Como se indicó anteriormente, la reforma educativa puede verse desde por lo menos cuatro perspectivas teóricas distintas, y de hecho este estudio de caso ya se ha referido a varios aspectos de las mismas. La pregunta ahora es ¿cuál de dichas perspectivas explica mejor el caso?

La explicación radical

Aunque el uso de las computadoras en las escuelas y como apoyo en la enseñanza representa un cambio total respecto al pasado, es difícil enmarcar el caso de Jamaica en el paradigma radical, ya que quienes promueven el cambio no forman parte de un movimiento de amplio alcance y gran extensión cuyo fin es cambiar totalmente la sociedad jamaicana o su sistema de enseñanza, y si este fuera el resultado no sería algo planeado de antemano. Las metas y objetivos de la reforma son más modestos, ya que se está trabajando con los parámetros sociales existentes, por lo que realmente no se puede explicar la reforma educativa como una ruptura tajante con el pasado.

La explicación técnica racional

Unas de las principales razones por las que se estableció la asociación con la comunidad y se instalaron las computadoras en las escuelas, y uno de los principales

objetivos de la enseñanza con ayuda de computadoras fue mejorar el aprendizaje en las áreas de alfabetización y matemáticas. El nivel de eficiencia que se puede lograr en cualquier sistema de educación en masa depende en parte de los conocimientos que se tengan sobre el aprendizaje y la tecnología que se use. El uso de las computadoras en la enseñanza permite proporcionar una atención individual estructurada para atender las necesidades del alumno a diversos niveles, lo que no se hubiera podido hacer de forma adecuada con la tecnología previamente a disposición de los maestros. Por otra parte, la enseñanza con ayuda de computadoras permite dedicar más tiempo a tareas específicas, atendiendo a las necesidades del individuo, así como proporcionar una evaluación inmediata, lo que representa un considerable avance técnico para estimular el aprendizaje.

Desde este punto de vista, las principales tareas y actividades de la reforma obedecen a decisiones logísticas y racionales relativas a (1) la selección o desarrollo de los programas de computación más apropiados para satisfacer las necesidades de aprendizaje de los niños en diversas áreas, (2) la adecuación del tamaño de la sala de computadoras al tamaño de la clase, (3) la instalación del número de salas que se necesitan teniendo en cuenta el diferente número de alumnos en cada escuela, (4) la capacitación de los maestros, para aprovechar a máximo las posibilidades que ofrecen las instalaciones y los programas de aprendizaje, (5) la programación el uso de las instalaciones para que los estudiantes de diferentes grados y asignaturas reciban el mayor beneficio posible de la tecnología, y (6) el mantenimiento adecuado del equipo y los programas, para que no haya interrupciones en el uso de las salas.

Si se utilizara este marco racional y técnico para explicar la enseñanza mediante computadoras en el caso que nos ocupa, la situación de Jamaica sería considerada simplemente una replica de otras reformas similares llevadas a cabo en diferentes países bajo otras circunstancias, y los puntos fuertes y débiles de la reforma serían juzgados en base a la resolución de los diferentes aspectos logísticos y técnicos enunciados anteriormente. Pero la reforma en Jamaica no se desarrolló de manera racional, concentrándose en las dificultades logísticas y los detalles técnicos. De hecho la demanda de reforma va más allá de la búsqueda de soluciones técnicas y logísticas. Como dicen Lockheed y Verspoor al referirse a la postura del Banco Mundial, si se consideran únicamente los requisitos técnicos el caso de Jamaica no debería haber existido; pero existe, por lo que hay que encontrar otro razonamiento que no sea la explicación racional técnica, sin pasar por alto los aspectos técnicos inherentes a la aplicación de la reforma.

La explicación del ajuste comparativo

La perspectiva comparativa comienza a ofrecer una explicación más satisfactoria de las reformas en el sistema escolar jamaicano. Desde este punto de vista la computadora simboliza la modernidad y el progreso más que ningún otro aparato tecnológico. En el mercado mundial emergente la ventaja competitiva se equipara

con el uso de las tecnologías de la información. Los países pequeños como Jamaica, cuyas economías abiertas están siempre a la merced de influencias externas, no tienen más remedio que modernizarse y mantenerse al día en los avances de dicha tecnología.

Existen otros tres factores adicionales que son claves para entender el caso de Jamaica desde un punto de vista comparativo. En primer lugar el sistema escolar jamaicano no se ha considerado nunca estrictamente ligado a la economía jamaicana, pero siempre se ha aceptado la necesidad de prepararse para competir en la obtención de empleo en los mercados internacionales. Si el sistema escolar no se modernizara, la sociedad de Jamaica perdería o vería seriamente afectadas sus oportunidades de prosperar mediante la inmigración.

Otro factor que está relacionado con lo anterior es que los estudiantes jamaicanos tradicionalmente han tenido que obtener su educación terciaria en las ciudades de otros países. Ello se debe a que el sistema elemental y secundario de Jamaica tiene una base muy amplia, pero la capacidad de las escuelas terciarias del país solamente da cabida al 6% del grupo entre 18 y 24 años de edad, por lo que la proporción de los estudiantes jamaicanos que cursan estudios de formación terciaria en Norte América y los que lo hacen en Jamaica es aproximadamente la misma. Los estudiantes jamaicanos pueden ver reducidas sus posibilidades de acceso a la formación terciaria en el exterior, si no se familiarizan con la informática.

Algunos grupos específicos de la sociedad jamaicana concluyeron que la modernización del sistema educativo del país mediante la incorporación del uso de computadoras era necesaria para asegurar el futuro de dicha sociedad y evitar sumirse aún más en la pobreza y la marginación. En este contexto comparativo, quienes proponían la reforma no veían como algo insuperable los diversos requisitos técnicos necesarios para hacerla posible, sino simplemente los consideraban como obstáculos con los que habría que lidiar en el camino.

Aunque la explicación comparativa aclara adecuadamente la cuestión de la necesidad de modernización, que es tan obvia en las comunidades y las escuelas donde se ha venido realizando la reforma, y el hecho de que la demanda sigue siendo fuerte a pesar de las dificultades técnicas y logísticas encontradas, no proporciona una explicación tan buena en lo que se refiere a la creación de las asociaciones para la educación. Es decir, la explicación comparativa muestra claramente por qué la reforma se debe más al entusiasmo y al celo de las personas involucradas que a una buena organización y coordinación logística, pero no explica la formación de las asociaciones que han hecho posible su realización.

La explicación de la negociación política

El caso de Jamaica puede explicarse en términos de negociaciones y concesiones políticas recíprocas. El Gobierno de Jamaica se enfrenta a las restricciones que le impone su limitado presupuesto y la carga de su deuda, por lo que ha cedido parte su facultad de establecer la política educativa a cambio de recibir ayuda al desarrollo, inicialmente de los organismos prestatarios y donantes internacionales y más recientemente de organizaciones no gubernamentales, el sector privado y las comunidades del país. Esta acción ha sido descrita como una asociación, pero los diferentes grupos que han entrado en el terreno de la formulación de la política educativa buscan promover sus diversos intereses. En ausencia de la autoridad gubernamental, dichos grupos han tenido que formar alianzas y coaliciones que les llevan a negociar y renegociar sus diferentes posturas y llegar a concesiones y acuerdos entre ellos. Al hacer esto están estableciendo valores, creando una demanda social, e influenciando la voluntad política con la esperanza de obtener el apoyo del Estado en favor de sus intereses en el futuro.

Este es el contexto en que se deben tratar de entender las acciones colectivas y la cooperación entre la Sociedad de Computación de Jamaica, el sector privado, HEART, el Gobierno, las escuelas, las comunidades, los suministradores del equipo y los programas de computación, y los bancos internacionales. A medida que grupos con diferentes intereses se han ido uniendo a la alianza o coalición, el alcance de la reforma se ha ampliado y se ha redefinido su contenido. Esta influencia mutua ha sido la dinámica que ha llevado el proceso de reforma más allá de las intenciones de un grupo en particular. La conjunción de los diversos intereses ha dado a la reforma su atractivo y la ha caracterizado como un cambio de abajo a arriba.

Visto desde esta perspectiva, el grado de éxito de la reforma depende de poder continuar satisfaciendo los diversos intereses para mantener el apoyo de los socios. Por otra parte este proceso de participación abierta y voluntaria está creando un interés compartido a diferentes niveles, lo que hace que el compromiso de asociación continúe. La explicación de concesiones políticas recíprocas es particularmente apta en lo que respecta a la formación y el funcionamiento de las asociaciones, aunque no en lo que se refiere a la modernización que se observa en las escuelas y las comunidades. De hecho la explicación más exhaustiva incluiría una combinación de esta última con la correspondiente al ajuste comparativo.

Fortalezas, debilidades y lecciones

Fortalezas

Una de las fortalezas de la reforma ha sido el papel de los dirigentes de la misma en las diferentes etapas de su formulación y puesta en práctica, incluyendo la concepción inicial, la renegociación de los objetivos y su contenido a medida que se

asociaban nuevos grupos, la asignación de fondos por parte del sector público, la captación de recursos del sector privado y el apoyo de la comunidad, la movilización de las comunidades de las escuelas y la búsqueda de soluciones nuevas y creativas para enfrentar las dificultades encontradas a diferentes niveles de la aplicación de la reforma. Este proceso ha dado origen a la formación de una red de liderazgo que abarca desde el ámbito nacional hasta el nivel de las escuelas.

Otra de las fortalezas la constituye el hecho de que la reforma es propiedad de un amplio número de participantes, tanto en el área de conceptualización como de aplicación práctica. La Sociedad de Computación de Jamaica, HEART, Business Partners y las comunidades de las escuelas pueden cada una de ellas adjudicarse parte de la reforma y sentirla como algo propio; y en todos los niveles, aunque muy especialmente en las escuelas primaria, se puede palpar el orgullo, entusiasmo y la energía que conlleva la realización de la reforma.

La solidez de la reforma también se hace evidente por la fuerte demanda de parte de todas las escuelas para ser incluidas en ella. La reforma ha captado definitivamente la imaginación de las escuelas, comunidades, maestros y alumnos, y es notable la rapidez con que se resuelven dificultades y se toman decisiones relativas a los intereses e inquietudes de las entidades asociadas. Esta asociación vagamente estructurada, basada en el criterio práctico de hacer lo que funcione en las escuelas, ha dado como resultado una actitud responsable y flexible.

Debilidades

Los aspectos de mayor debilidad de la reforma son los de organización y logística. Por ejemplo, un 30% de las escuelas con terminales se han embarcado por su cuenta en la reforma sin estar integradas en las actividades y ejercicios patrocinados por la JCSEF. Por otra parte la capacidad de la JCSEF para dirigir el proyecto es totalmente insuficiente, teniendo en cuenta las exigencias y requisitos impuestos por las circunstancias, entre los que se encuentran la rapidez de la reforma y la redefinición de ésta a medida que se unen nuevos socios. Por otra parte el apoyo técnico a las escuelas no se proporciona de forma sistemática, con lo que algunos maestros que tratan de utilizar este nuevo enfoque didáctico pueden llegar a la conclusión de que no merece la pena molestarse en aprender a usarlo, con lo que existe el riesgo de volver al sistema anterior si no se puede asegurar el uso metódico de las salas de computadoras.

Los materiales con que se cuenta en las salas y los que se utilizan en la enseñanza con apoyo de computadoras distan mucho de ser los más adecuados para los objetivos establecidos. Esto hace que los maestros y estudiantes que participaron con gran entusiasmo en las actividades de captación de fondos con frecuencia queden decepcionados. Las quince terminales con que cuentan las escuelas grandes son insuficientes para que las usen todos los alumnos o maestros.

Asimismo, aunque con frecuencia se ofrece algo de orientación y capacitación a los maestros sobre la forma de utilizar la tecnología, hay pocos que reciben instrucción adecuada, y los planes actuales a este respecto son totalmente inadecuados en comparación con las necesidades. Los fondos se destinan principalmente la compra del equipo y programas de computación y, aunque es de entender que se necesite usar programas ya preparados, la reforma todavía dista mucho de estar en posición de crear sus propios programas, basándose en la enriquecedora experiencia de enseñanza y aprendizaje generada en el contexto de Jamaica y el Caribe.

Lecciones aprendidas

En primer lugar se ha llegado a la conclusión de que para llevar a cabo una reforma educativa es esencial contar con el entusiasmo de los dirigentes de la misma. En el caso de Jamaica, el liderazgo audaz, imaginativo y comprometido de los líderes de la reforma a todos los niveles se considera el ingrediente clave del cambio esencial obrado en el sistema educativo. En segundo lugar, en lo que se refiere al paradigma de la asociación para la educación, hay que señalar que las prioridades y programas del sector privado, las asociaciones profesionales, la comunidad y las escuelas son diferentes de las políticas y prioridades de los gobiernos y de los organismos donantes internacionales. Estos dos últimos alientan la asociación con los grupos anteriores con el propósito de compartir el costo del desarrollo educativo y las actividades relacionadas con el mismo. Por otra parte sería mucho más difícil imponer las condiciones de los donantes internacionales a tales grupos que a los gobiernos, por lo que dichos donantes han tenido que aceptar el plan del sector privado, las asociaciones profesionales, las comunidades y escuelas, en vez de hacer que ellos cedan. En un sistema descentralizado donde se practica la autonomía y se promueve este tipo de asociación hay muchas mayores posibilidades para expresar las ideas de la población y ponerlas en práctica.

Los problemas de organización (en términos logísticos y técnicos) con que se enfrentan los países del Tercer Mundo al utilizar la tecnología de la informática en sus sistemas escolares, para ampliar el acceso a los mismos y mejorar su calidad, probablemente se resuelven mejor mediante soluciones sobre la marcha que basándose en la planificación central a largo plazo. Si factores como la existencia de programas de computadoras apropiados y apoyo técnico sistemático hubieran sido considerados como requisito indispensable en condiciones establecidas a nivel central, la reforma probablemente no hubiera ni siquiera comenzado; además habría que tener una increíble perspicacia y gran capacidad de previsión para anticipar y reconfigurar los sistemas pertinentes antes de la puesta en marcha de la reforma. Se necesita la experiencia práctica de las escuelas, por lo que esta etapa inicial del proceso puede considerarse como un programa piloto, en vista del carácter impulsivo de la reforma y los recursos limitados con que se cuenta.

El estudio también ha puesto de relieve las limitaciones estructurales en la ampliación del proyecto y la dificultad en recaudar fondos para cubrir funciones administrativas básicas. En el caso de la JCSEF se ha llegado a un nuevo arreglo que consiste en una modesta ampliación del personal ejecutivo y una redistribución de responsabilidades.

A falta de autoridad gubernamental y de una política obligatoria, lo que pasa a primer plano son los intereses de los socios. Por otra parte las entidades asociadas tienen que negociar entre ellas para que todos estén satisfechos, y la responsabilidad sobre el proyecto cada vez está más extendida, debido al alto nivel de participación e intervención en las decisiones de los diversos protagonistas y partes interesadas.

Cuando las asociaciones profesionales, el sector privado y las comunidades toman las riendas de la reforma, se subestima e ignora el papel del gobierno y sus contribuciones financieras. La importante contribución hecha por HEART ha sido posible gracias al Ministerio de Educación, al que dicho organismo pertenece. Si las entidades asociadas describen de forma negativa la actitud tolerante mostrada por el Ministerio de Educación, quizás éste deje de adoptar la sabia postura de no interferir en el proceso.

Para efectos de la enseñanza es más importante poner un alto énfasis en el valor de la educación que tener grandes recursos. El beneficio es obvio si se cuenta con ambas cosas, pero si se compara un contexto de pocos recursos y alta valoración de la educación, con otro de gran riqueza y poco interés en la educación, posiblemente el apoyo que reciba la enseñanza sea superior en el primero. La importancia que se pone en que la comunidad cuente con los recursos necesarios no tiene sentido si no se valora la educación suficientemente.

Recomendaciones

No se mencionarán aquí los asuntos que ya se hayan examinado, ni aquellos para los que ya se estén desarrollando planes y estrategias. Por ejemplo, se piensa utilizar el Proyecto de Desarrollo de Información (*Information Development Project*), patrocinado por el Banco Mundial, para experimentar con otro tipo de configuraciones de uso de computadoras en las escuelas aparte de las actividades en las salas actuales; y también se han tomado medidas para añadir a la reforma componentes de evaluación e investigación, además de estar tratando de establecer un sistema de apoyo técnico más sistemático y efectivo.

Las sugerencias que siguen se refieren a áreas que quizás necesiten abordarse en el futuro. En primer lugar, habrá que integrar en algún momento la reforma a la política general del Ministerio de Educación. Por ejemplo el Proyecto ROSE (financiado por el Banco Mundial) no hace ninguna referencia a la enseñanza con

ayuda de computadoras, aunque sus objetivos (promover: el aprendizaje coordinado, la enseñanza a diferentes niveles, la integración de diversas áreas de estudio, y la autogestión por parte de los estudiantes) sean básicamente los mismos que se persiguen en la enseñanza con ayuda de computadoras. Lo mismo puede decirse del proyecto del BID para mejorar la educación primaria. Cualquier extensión que se haga a estos proyectos, que expirarán antes del año 2000, deberá tener en cuenta la reforma que está teniendo lugar gracias al Proyecto Jamaica 2000. Lo que se sugiere es que el Consejo Nacional de Educación sea un cauce para iniciar dicha integración.

En segundo lugar, la JCSEF tiene que establecer lazos operacionales con las escuelas y los centros de formación profesional que hayan obtenido computadoras por su cuenta, para que sean incluidos en los programas de capacitación, asistencia técnica y todos los demás aspectos operativos de la reforma. La JCSEF también saldría beneficiada si su consejo de administración y comités operativos contaran con más representantes del sector de educación, y si se establecieran relaciones y lazos permanentes con las diversas asociaciones de escuelas y directores de escuelas.

La JSCEF necesita ampliar sus funciones administrativas básicas, para fortalecer su capacidad de apoyo a la reforma. También tiene que considerar cambiar su estrategia de comercialización para que el apoyo que se reciba del sector privado sea más programado, sistemático y consecuente con los objetivos establecidos. Asimismo la JSCEF saldría beneficiada si se creara un grupo asesor de amplia base que se encargue de orientarla sobre los aspectos técnicos de las reformas, como son la relación entre el tamaño de la sala de computadoras y el tamaño de la clase, las estrategias que deben usarse en la capacitación de los maestros y los enfoques que deben considerarse al desarrollar programas de computadoras. La JCSEF debería asimismo considerar la publicación en cada período escolar de un boletín que mencionaran a las escuelas, las comunidades y los donantes, para dar a conocer lo que va sucediendo y los acontecimientos planeados para el futuro.

El Ministerio de Educación necesita convertirse en un socio activo de la reforma y debe jugar un papel importante en áreas como la capacitación de los maestros (en servicio y durante su etapa de formación), ya que la posibilidad de que la reforma sea sostenible dependerá en gran parte del nivel de formación y la diversidad de conocimientos de los maestros. Aparte de los cursos de capacitación se deberán establecer foros para permitir que los directores y los maestros de diferentes escuelas y grupos de escuelas compartan información sobre sus experiencias e innovaciones.

Conclusiones

Una de las características más extraordinarias del caso de Jamaica es el surgimiento en el corto plazo de 6 años de una organización no gubernamental (la JCSEF) como protagonista en la política de educación a nivel nacional, especialmente considerando que cuenta tan sólo con un personal de tres individuos. Aparte del entusiasmo de las

personas involucradas y de la visión de futuro de la Sociedad de Computación al establecer la Fundación, lo crucial parece haber sido que las cosas tuvieron lugar en el momento oportuno. El 1989 el nuevo Gobierno anunció la política de asociación; la tecnología para aquel entonces se había vuelto más asequible y más fácil de adaptar al proceso de aprendizaje en las escuelas. Las escuelas secundarias estaban buscando formas de mejorar su eficiencia y eficacia, en respuesta a la presión pública como resultado de las malas calificaciones en los exámenes externos. Un organismo establecido por la ley estaba preocupado por la calidad de la educación general de los graduados escolares que se matriculaban en sus programas de formación profesional; y la Gerente General de una empresa del sector privado, que acababa de completar con muy buenos resultados un proyecto de educación secundaria utilizando medios modernos, estaba dispuesta a participar en esta nueva tarea. Todas estas circunstancias se conjugaron para que se desarrollara la reforma.

Podemos preguntarnos ¿hasta qué punto puede replicarse en otros contextos la experiencia de Jamaica si no existe esta misma serie de circunstancias? Pero la respuesta quizás sea que no hay que contar con las mismas circunstancias, ya que cada caso traerá consigo sus propias necesidades y condiciones, aunque los resultados sean similares.

Otra observación es el entusiasmo, orgullo, esfuerzo y energía que existe en torno a la introducción de un programa de enseñanza con ayuda de computadoras en las escuelas primarias rurales de pequeño tamaño; la rápida transformación que ha tenido lugar en algunas de ellas no puede ignorarse cuando se considera el potencial de esta reforma para reducir la inmigración de las pequeñas escuelas rurales a las grandes escuelas urbanas. Las escuelas urbanas se encuentran sobrecargadas y tienen una multitud de problemas, mientras que en las escuelas rurales del sistema de educación de Jamaica existe suficiente espacio y un bajo nivel de inscripción. De hecho, a medida que se invierten más recursos para aliviar y solucionar los problemas de las escuelas y comunidades urbanas, éstas se vuelven más atractivas para las personas y alumnos procedentes de las comunidades rurales, lo que agrava los problemas urbanos y con frecuencia anula las medidas empleadas para corregirlos.

Al modernizar las pequeñas escuelas rurales se puede contribuir a resolver algunos de los problemas de las grandes escuelas urbanas y a ayudar a los jóvenes de zonas rurales a ver la posibilidad de avanzar desde sus propias comunidades. Aunque este resultado sea puramente especulativo por el momento, es una posibilidad de la reforma que merece considerarse con mayor detenimiento y ponerse rápidamente en práctica a nivel general, si se piensa que pueda resultar acertada.

NOTAS

¹ Este documento es un resumen de un estudio realizado y presentado por escrito por el Dr. Errol Miller. Los resultados del estudio se expusieron en una reunión sobre la Ejecución de Reformas Educativas, que tuvo lugar en Washington, D.C., en septiembre de 1996.

² El Dr. Miller también ha sido miembro del Centro de Investigación sobre la Tecnología de la Educación en las Escuelas (*Think Tank on Education Technology in Schools*) y fue el director del componente de Educación de Maestros en Servicio Activo del Proyecto de Reforma de la Educación Secundaria (*Reform of Secondary Education Project*), conocido por las siglas ROSE. Ambas experiencias le han dado la oportunidad de conocer la reforma a fondo y de formarse una opinión personal sobre la misma. Su investigación sobre el terreno tuvo lugar durante dos meses en el verano de 1996.

³ Lockheed, M. y A.M. Verspoor. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press. Publicado para el Banco Mundial, 1991.

⁴ La JCS se creó en 1974 para promover la competencia, ética y responsabilidad social de los profesionales de todas las áreas relacionadas con el uso de la informática para fines comerciales, científicos y administrativos en Jamaica. Dicha asociación se basa en el modelo de la Sociedad Británica de Computadoras (*British Computer Society*), a la que está afiliada. La JCS acepta como miembros a todos los profesionales de la informática y otras personas relacionadas con dicho campo. La dirección de la sociedad está a cargo de su personal ejecutivo, que se elige anualmente y ejerce sus funciones sin remuneración. El manejo de los asuntos diarios lo lleva a cabo un administrador contratado a tiempo completo y un equipo de tres personas.

⁵ El objeto de la HEART Trust es proporcionar y promover la enseñanza de oficios entre graduados escolares y jóvenes. Este fondo es financiado mediante un impuesto deducible de la nómina que se grava a todas las empresas de Jamaica de cierto tamaño, según lo especifica la ley que estableció la entidad.

PERSPECTIVA DE LOS REFORMADORES

Everald Gowie¹

El Programa de Reforma de Tecnología de la Educación en Jamaica (*Jamaica Educational Technology Reform Program*) fue concebido en un contexto filosófico que reconoce que todo el mundo puede aprender y que, si cuentan con la debida oportunidad, los individuos desarrollan su capacidad intelectual, adquieren los conocimientos que necesitan para ganarse la vida, y aprenden a respetarse a sí mismos y a los demás. Se reconoce que todos podemos hacer contribuciones que mejoren la calidad de vida propia y de la sociedad, por lo que el Programa promueve oportunidades para estimular el desarrollo intelectual, social y democrático de los niños y la juventud. Para proporcionar oportunidades hay que:

- Proponerse un plan y metas a largo plazo;
- Forjar nuevos lazos y aceptar nuevas sinergias;
- Estimular a los individuos y a las comunidades a que actúen;
- Mejorar el proceso a medida que evoluciona.

Al incorporar la tecnología al proceso de aprendizaje, los maestros se convierten en usuarios natos de nuevos productos e innovaciones, al tiempo que se sumergen en el ciclo de procesamiento, análisis y evaluación de la información, y las acciones que ello conlleva; es decir, en un proceso continuo de actualización educativa.

En términos institucionales la reforma es una asociación, una red que abarca a todos aquellos que apoyan su filosofía y objetivos, como son:

- Las instituciones no gubernamentales que dirigen y promueven varios aspectos del programa;
- El sector privado, que sirve para invertir los recursos y ayudar a predecir los resultados del proceso;
- El sector público, compuesto por el Ministerio de Educación y Cultura (*Ministry of Education and Culture*) y su organismo nacional de capacitación, HEART Trust.
- La mesa redonda que es el *Think-Tank on Education Technology in Schools* (Centro de Investigación sobre la Tecnología de la Educación en las

escuelas), el cual representan al sector de educación y fue quien creó la tecnología utilizada en los programas de las escuelas primarias.

- La comunidad escolar, como los principales beneficiarios del proceso;
- Los alumnos que desean adquirir conocimientos más avanzados que redunden en una mejor calidad de vida para todos.

En el transcurso de la reforma las escuelas están pasando del establecimiento de salas de computadoras al uso de la tecnología para mejorar la educación desde nivel preescolar hasta la formación profesional. La principal estrategia del programa ha sido vincular el uso de la tecnología al desarrollo de las comunidades locales, para ampliar los recursos humanos capacitados. Las computadoras ayudan a las comunidades porque se usan para evaluar recursos mediante un proyecto activo y un enfoque investigador. El Banco Mundial está proporcionando apoyo técnico para esto. La reforma también implica una reorganización de los recursos, espacio, tiempo y maestros de la escuela. En esta dinámica los maestros juegan el papel de facilitadores y hacen que los estudiantes se responsabilicen de su propio aprendizaje. Por otra parte los maestros participan en un proceso continuo de capacitación con un enfoque temático, utilizando una variedad de programas de computadoras.

Uno de los problemas con que se encuentra una reforma de este tipo tiene lugar cuando el proyecto pasa a formar parte de la rutina del Ministerio de Educación, ya que, a medida que los ministerios y las entidades financiadoras se involucran en el programa, se refuerza el control burocrático, lo que reduce la capacidad de las comunidades locales para manejar proyectos por su cuenta. Otro problema surge por la participación de la comunidad empresarial, debido a que sus intereses están muy ligados a contextos socioeconómicos específicos. Una estrategia viable es tratar de captar a dirigentes empresariales que tengan la imaginación, el interés y la capacidad necesaria para convencer e influenciar a otros.

¹ Director del Programa de Computación de la Sociedad de Computación de Jamaica (*Jamaica Computer Society*).

LA REFORMA EDUCATIVA PARAGUAYA: UN CAMINO HACIA LA DEMOCRACIA

Cynthia Hobbs y Kathryn Rentel

Resumen

La reforma educativa de la década de 1990 está abriendo nuevos caminos en Paraguay, ya que está transformando el sistema educativo, las actitudes de los educadores y la forma en que se percibe la enseñanza y el aprendizaje. Lo que comenzó como una reforma burocrática más en Paraguay, se ha convertido en un vehículo de participación en el aprendizaje a todos los niveles. Esto ha tenido lugar paralelamente a los esfuerzos del gobierno por lograr una mayor democratización en el país. El proceso de la reforma comenzó con cambios a nivel ministerial, tanto en términos de estructuras como de actitudes. El personal del Ministerio de Educación y Culto (MEC) y otras partes interesadas desarrollaron una estrategia común para mejorar la educación. En el proceso de examinar la educación en un contexto más amplio, el Ministerio comenzó a aprender de su propia experiencia, a escuchar a quienes estaban involucrados en el tema (especialmente los maestros) y a responder a sus preocupaciones y problemas. Todo esto ha dado pie a que los maestros expresen su opinión, lo que es de suma importancia en este momento en que están adoptando nuevos papeles. A medida que la reforma llega a los maestros al nivel local, estos la están aceptando como algo suyo, y su entusiasmo y creciente deseo de participar en ella constituyen el impulso que pone en marcha el plan.

Este documento presenta un panorama del contexto político e histórico que define a la sociedad actual de Paraguay. También describe las principales preocupaciones surgidas en el seno del sistema de educación y resume los elementos claves de la nueva reforma. A medida que los maestros han tratado de ejecutar las políticas de reforma, han aparecido problemas y preocupaciones que el Ministerio tiene que afrontar. Este documento resume dichas preocupaciones en las palabras de los maestros y también analiza la respuesta del Ministerio en el proceso actual de mejorar y adaptar la reforma. Gracias a la participación cada vez más activa de los maestros, la reforma se está convirtiendo en una realidad y en un mecanismo para promover la democratización de la sociedad paraguaya.

La información en la que se basa este estudio es de carácter básicamente cualitativa y se obtuvo a través de entrevistas de grupo y de entrevistas individuales. Los participantes, un total de 221 maestros, procedían de todas las zonas del país (zonas rurales y ciudades tanto pequeñas como grandes), y de diversos tipos de escuelas (escuelas completas, incompletas, de un solo grado y escuelas multigrado). Las entrevistas fueron analizadas temáticamente con el fin de obtener categorías de quejas y preocupaciones que los maestros albergaban respecto a la ejecución de la reforma. También se obtuvo información por medio de entrevistas con funcionarios

del Ministerio y administradores escolares, observaciones de los cursos de formación del profesorado, e investigación de archivos sobre currículo y reforma educativa.

Descripción general del país

Paraguay es un país subtropical, con 4,1 millones de habitantes que viven principalmente en la frondosa mitad sudeste del país, en una extensión de 400.000 kilómetros cuadrados (aproximadamente el tamaño de California en los Estados Unidos). En 1995 el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (*United Nations Human Development Index*) clasificó a Paraguay como un país de desarrollo medio, seguido en Latinoamérica por Perú, Guyana, Guatemala, Bolivia, Nicaragua, El Salvador y Honduras. Paraguay es una de las naciones más pobres de América del Sur. Tradicionalmente ha sido un país predominantemente agrario (con el algodón y la soja como principales productos de exportación); la agricultura continúa aún jugando un papel importante en su economía. El ingreso per cápita es aproximadamente US\$1.410 anuales.

Un 52% de la población vive en las áreas urbanas, con una concentración de más del 60% de dicho porcentaje en menos de un 1% del territorio nacional. Los servicios públicos y sociales existen primordialmente en los centros urbanos, y únicamente un 60% de la población tiene acceso a servicios de alcantarillado y de atención a la salud, mientras que sólo un 35% recibe agua potable.¹

La sociedad paraguaya es singular en Latinoamérica, en lo que se refiere a la homogeneidad de su población. Un 95% de todos los paraguayos son mestizos (de sangre guaraní india y ascendencia española). Aproximadamente el 41% de la población habla solo guaraní, el 48% se consideran a sí mismos bilingües (hablan guaraní y español), y el 6% habla únicamente español.² Aunque la nueva Constitución de 1992 estableció el guaraní como la lengua oficial del país y actualmente se le concede la misma importancia que al español, el uso de uno y otro idioma es diferente. El guaraní se habla en casa, la calle y el mercado; tiene una fuerte tradición oral y apenas está empezando a promoverse su uso como lengua escrita. El español se usa en el gobierno, las negociaciones comerciales y la enseñanza en las escuelas, por lo que esta lengua tiene mayor hegemonía, aunque las dos reciban el mismo reconocimiento actualmente. Paraguay también tiene unos 50.000 individuos indígenas, pertenecientes a 17 grupos étnicos no guaraníes, y aproximadamente 190.000 residentes y ciudadanos nacidos en el extranjero.

En 1989, un golpe de estado puso fin a la dictadura de 34 años de Alfredo Stroessner. Desde entonces Paraguay ha estado tratando de democratizar su sociedad, aunque la transición hacia la democracia no haya sido fácil. Se han logrado avances en la reducción en el control militar sobre el gobierno, pero la democracia civil aún no ha cobrado fuerza, aunque existe apoyo institucional para ello, representado por el predominio del partido de la oposición en el congreso y el deseo de la población de mantener a los militares al margen del gobierno e impedir un retorno a la políticas

golpista. La “apertura” en la sociedad paraguaya es algo real y existe un nivel de libertad de expresión totalmente desconocido hasta ahora.³

Marco educativo

Paraguay invierte menos dinero en la educación que cualquier otro país de la región. Desde 1955 al presente, el estado ha asignado a lo sumo un 13% de su presupuesto a la educación, lo que representa menos de un 2% del producto nacional bruto. La educación en Paraguay ha sido siempre financiada mediante una combinación de contribuciones públicas y privadas, con un fuerte complemento de ayuda internacional. Todas las escuelas públicas y muchas de las escuelas privadas reciben subsidios del gobierno, pero la mayoría (99% en 1991)⁴ del presupuesto de educación se utiliza para pagar los salarios de los maestros y los administradores. Para complementar el subsidio del gobierno las comunidades a nivel local donan el terreno de la escuela y los padres se hacen responsables de otros gastos de la enseñanza, como los materiales del plan de estudios, los libros de textos, las tarifas de exámenes y de inscripción, los materiales de la escuela, los uniformes, el transporte, la comida y el mantenimiento y mejora del edificio de la escuela. Los padres o las comunidades con frecuencia también proporcionan un complemento salarial para contratar a más maestros, aumentar el salario de los que ya se tienen, o cubrir sus gastos de alojamiento y comida.⁵

Paraguay tiene una tasa total de inscripción escolar del 59% y tradicionalmente ha declarado altos índices de alfabetización (91% en 1995).⁶ Sin embargo dichos índices son tema de debate, ya que Paraguay no ha establecido un método estándar para notificar el nivel de alfabetización y la recopilación de datos no ha sido sistemática ni exacta. En otros aspectos el sistema de educación de Paraguay es similar al de muchos otros países en desarrollo; es decir que se encuentra concentrado en su mayor parte en la capital, siendo la distribución entre las áreas urbanas y rurales muy desigual, y la calidad de la educación deficiente en todo el país.⁷ Abunda el ausentismo, la repetición de cursos y la deserción escolar, especialmente a nivel de la escuela primaria.⁸ Aunque ha habido una clara reducción en la repetición de cursos, de 28% en 1972, a 11% en 1985, y luego 8% en 1993,⁹ en los grados del primero al tercero y en las áreas rurales dichas cifras continúan siendo superiores a la media.¹⁰ El alto índice de deserción escolar y de repetición de cursos al comienzo de la primaria, y la disyunción debida a que la enseñanza es en español y los alumnos hablan guaraní, hace pensar que los índices de alfabetización son inferiores a los que se declaran oficialmente.¹¹

La educación continúa adoleciendo de baja calidad y poca eficiencia,¹² además de estar caracterizada por una gran estratificación social y geográfica. La gente que tiene recursos envía a sus hijos a escuelas privadas o a las mejores escuelas públicas de la capital, mientras quienes no tienen medios para ello quedan relegados en un sistema público empobrecido. Las escuelas rurales tienen pocos maestros y poco equipo, y muchas de ellas sólo ofrecen hasta el tercer grado. El Anuario de

Estadísticas Educativas más reciente, correspondiente a 1993, muestra que una tercera parte de las escuelas del país no ofrecen todos los grados, y que dicha porción se concentran predominantemente (88%) en las áreas rurales. A nivel de secundaria, el 93% de la inscripción escolar en 1981 tuvo lugar en las áreas urbanas, y dichas áreas seguían contando con el 87% de la inscripción de estudiantes de secundaria en 1993; es decir que hay mayor acceso a la escuela secundaria en las áreas urbanas, y particularmente en la Asunción. Este favoritismo se debe a la falta de escuelas y al costo de la escolaridad.

Los estudiantes que repiten un curso o dejan la escuela en las áreas rurales, ya sea a nivel de primaria o de secundaria, lo hacen por varias razones.¹³ Dos de las razones citadas con más frecuencia son la falta de recursos familiares y la necesidad de trabajar. Entre las otras razones de importancia se encuentran las siguientes: un programa de estudios irrelevante, la falta de escuelas, la falta de los grados subsiguientes, mala salud, cambio de domicilio y las grandes distancias entre los hogares y las escuelas. Corvalán indica que el problema que surge debido a que los estudiantes hablan guaraní y que la enseñanza se lleva a cabo en español es bastante grave y da lugar a la repetición de cursos y a la deserción escolar.¹⁴

La enseñanza universitaria es de carácter exclusivo y carece de suficientes fondos, incluso a pesar del creciente número de universidades privadas que han sido abiertas [recientemente].¹⁵ En 1993, aproximadamente una tercera parte de los maestros del país estaban no estaban diplomados, y 91% de éstos trabajaban en áreas rurales. Aparte de la escasez de maestros diplomados, Reimers indica que la formación de los maestros continúa basándose en todos los casos en un modelo que pone gran énfasis en la teoría en vez de en la práctica, por lo que los maestros carecen de suficiente repertorio pedagógico.¹⁶ Rivarola arguye asimismo que la formación uniforme que los maestros reciben antes de ejercer tiene como objeto preparar a los alumnos para entrar a formar parte de la fuerza laboral o pasar a cursar estudios superiores, lo que en ninguno de los dos casos se aplica a la mayoría de los estudiantes rurales.¹⁷

La reforma educativa en la década de 1990¹⁸

A raíz del golpe de estado de 1989, el nuevo gobierno consideró que la educación era una de las primeras instituciones que necesitaban reformarse, después de reformar el sistema electoral y el Congreso. Las acciones tomadas para llevar a cabo la reforma educativa han representado un proceso de colaboración entre el gobierno y la población sin precedente, en el que el Ministerio de Educación, un Consejo Asesor permanente y una serie de subcomités y consultores han participado en la preparación del proyecto y la supervisión de la reforma. Debido a que la educación es una institución que afecta a toda la sociedad, desde el más alto nivel ministerial a la comunidad local más remota, la reforma educativa puede convertirse en un modelo para la democratización de otras instituciones en Paraguay.¹⁹

Razones de la reforma

Las razones por las que se lleva a cabo la reforma son tres. En primer lugar, según el convenio denominado “Reforma Educativa: Compromiso de Todos,”²⁰ la reforma responde directamente a la necesidad de corregir el daño cívico producido por la dictadura de Stroessner y por una trayectoria de gobiernos autoritarios. La reforma educativa se considera esencial para afirmar la transición del país a la democracia y apoyar la institucionalización de una sociedad democrática a largo plazo.

En segundo lugar la reforma es necesaria para que Paraguay pueda entrar a formar parte de Mercosur, el mercado común del Cono Sur. De las cuatro naciones que constituyen el bloque comercial de la región (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), Paraguay es la que sufre mayor escasez de recursos humanos, por lo que para participar con éxito en el acuerdo de Mercosur necesita una fuerza laboral debidamente preparada.²¹ Al unirse a Mercosur, Paraguay aceptó que en algún momento su sistema de educación tendría que integrarse y ser compatible con el del resto de los miembros del grupo.²²

En tercer lugar la reforma es totalmente necesaria para responder a la falta de calidad y el deterioro existente en la educación paraguaya. Aparte de la necesidad inherente de llevar a cabo una considerable reforma educativa, especialmente en las áreas de calidad e igualdad en la enseñanza, dicha reforma es asimismo importante para realizar con éxito la transición económica, política y cultural a una economía más moderna y una sociedad democrática más justa.

Reforma administrativa

Existen dos grandes temas convergentes que contribuyen a la reforma administrativa del sistema de educación desde el nivel preescolar al grado 12. Uno de ellos es que, al igual que en otras naciones de la región, Paraguay ha reconocido la importancia de descentralizar el control administrativo y democratizar la participación en la gestión educativa. El otro factor es el deseo de recuperar y fortalecer la relación entre las comunidades y las escuelas. Como resultado, en 1992 el gobierno promulgó leyes para establecer siete Consejos Regionales de Educación en áreas de alta densidad demográfica, en la mitad oriental del país. Dichos consejos están formados por directivos de educación elemental y secundaria, educación de adultos y educación especial y los directores de las escuelas normales, centros regionales de enseñanza y escuelas nacionales de formación profesional. Estos Consejos Regionales también incluyen consejos a nivel de la comunidad, compuestos de administradores de las escuelas, maestros, padres, alumnos y líderes de la comunidad. El consejo tiene tres funciones: (1) desarrollar y adaptar la política educativa para la región, atendiendo a las políticas nacionales establecidas por el Ministerio, y adaptar los diferentes programas de estudios, tareas administrativas, presupuesto, capacitación del personal, evaluación y otras estrategias educativas pertinentes; (2) organizar y coordinar los

esfuerzos de las diversas instituciones y grupos de enseñanza; y (3) actuar de enlace entre los consejos de educación de la comunidad local y el Ministerio.²³

Estructura de la educación en la Reforma

La reforma cambia la estructura del sistema elemental y secundario, al pasar de un ciclo de seis años de educación primaria obligatoria a una Educación Preescolar Obligatoria más la Educación Escolar Básica (EEB), que comprende los grados del primero al noveno. La educación escolar básica quedó dividida en tres ciclos de tres grados cada uno.

La aplicación de la reforma se ha escalonado para que tenga lugar en el curso de varios años. En 1994 se introdujo la reforma en el nivel preescolar, el primer grado de la enseñanza elemental, y parte del primer año de la escuela normal. En 1995, se incluyeron el segundo grado elemental y el resto del primer año y el segundo año de las escuelas normales. En 1996, se llevó la reforma al tercer grado elemental y al tercer grado de las escuelas normales. En 1996 también se logró extender la reforma del primer año a todo el país. La aplicación de la reforma en el grupo de habla guaraní está programada para que vaya ocurriendo con un año de retraso de la reforma para el grupo de habla hispana. Se espera que para 1998 el proceso se habrá completado hasta el noveno grado, para el grupo de habla hispana, y hasta el quinto grado para el grupo de habla guaraní; también se deberán haber reformado para entonces los cuatro años de la escuela normal, además de haber empezado a introducir la reforma en el nivel de secundaria.

Filosofía de la reforma y objetivos de la educación en Paraguay

La filosofía de la reforma es que la educación es un derecho básico y una responsabilidad de los ciudadanos. La reforma se basa en las Declaraciones de las Naciones Unidas de Derechos Humanos y Derechos del Niño. Los Delineamientos Curriculares expedidos por el Ministerio de Educación indican claramente que la educación es un medio de transformación personal y social, y un vehículo para el diálogo social sobre la historia, y los principios y valores de la sociedad. La reforma debe crear individuos con capacidad para dirigir su propia educación y garantizarles la oportunidad de desarrollar su potencial. Por otra parte la reforma considera que la educación establece solidaridad entre el individuo, Dios, la sociedad y la naturaleza, y protege la identidad nacional y las culturas de la nación. La reforma también considera que la educación es el nexo para entender y participar en la integración regional, continental y mundial.²⁴ Esta filosofía se traduce en varios objetivos educativos de gran amplitud, relacionados con el perfeccionamiento del individuo, la comunidad, la familia, el medio ambiente, la cultura nacional y la inculcación de los valores democráticos y de conducta cívica.

Énfasis en la educación básica y el nuevo papel del maestro

Actualmente la reforma se concentra principalmente en la educación escolar básica. Los cambios más importantes afectan los elementos no académicos y la presentación del programa de estudios, más que el contenido de éste. El cambio exige que los maestros acepten un nuevo papel: el de tener mayor responsabilidad sobre la manera en que se realiza el aprendizaje. También han surgido nuevas expectativas respecto a los métodos de enseñanza y la forma en que los alumnos, los padres y los administradores se relacionan entre sí. La reforma consiste asimismo en un nuevo currículo en cada grado;²⁵ un sistema de evaluación totalmente nuevo, que requiere una combinación de un mínimo de competencia en las asignaturas de estudio, así como demostrar haber adquirido destrezas formativas; una modificación en las formas de enseñanza y aprendizaje; un componente básico tripartita que incluye la educación sobre la democracia, la familia y el medio ambiente; un componente local para alentar la participación de la comunidad; y la educación bilingüe.

La reforma define el papel del maestro basándose en metodologías centradas en el alumno, con lo que se aparta de los métodos tradicionales que giraban en torno del maestro. Si bien anteriormente los esquemas de enseñanza y aprendizaje se centraban en la conducta y eran autoritativos y deductivos, ahora se pone énfasis en la experiencia y en el juego, y el enfoque es constructivo y democrático. El estudiante se convierte en el “protagonista de su propio aprendizaje,” el cual tiene que tener sentido en vez de simplemente ser memorizado.²⁶

Aunque en lo que se refiere a los temas de estudio la nueva orientación no ofrece nada realmente nuevo, el contenido es mucho menos normativo y detallado que en los cursos tradicionales. En vez de determinar por adelantado el plan de la lección e incluso la fecha en que se impartirá una lección en particular, la reforma establece amplios objetivos de aprendizaje en todos los temas, que tienen que ser estudiados, refinados y elaborados, para que tanto el individuo como los maestros los conviertan en conocimientos prácticos. Esta nueva forma de estudio ha sido diseñada para que el maestro, en vez del Ministerio, sea quien decida qué tipo de lecciones van a tener lugar en la clase.

Aparte de lo anterior, el nuevo plan de estudios exige que los estudiantes obtengan una serie de “conocimientos básicos” en cada tema antes de pasar al siguiente grado escolar. Un complejo protocolo de evaluación indica las destrezas o conocimientos que hay que demostrar (ya sea a través de exámenes o mediante la observación por parte los maestros de ciertas actividades, como buena higiene o el uso apropiado de la papelería) y la forma de evaluarlos e incorporarlos en el nuevo sistema de calificación. Por otra parte, el producto de la educación deja de ser el único instrumento por el que se mide el éxito del aprendizaje. Se da igual importancia al *proceso* de dicho aprendizaje, y se pide que las estrategias didácticas

incluyan la libertad de expresión, el uso de juegos y el trabajo en grupo, y que se basen en la evaluación crítica y la resolución de problemas, con el objeto de alentar el desarrollo de dichas habilidades en los alumnos. La enseñanza y el aprendizaje también tienen que estar relacionados con la vida real del niño, en términos culturales, geográficos y socioeconómicos.

La evaluación, tanto de los estudiantes como de las prácticas de los maestros, tiene que ser algo constante y dinámico. Se alienta a los maestros a reflexionar sobre su propia forma de enseñar y las actividades de aprendizaje de sus alumnos; a tratar de tener una actitud abierta y “democrática,” a demostrar en todo momento respeto hacia los demás, hacia las ideas que otros expresan, y hacia los derechos y responsabilidades individuales y colectivas. Ya no se considera a los maestros como la fuente autoritaria de conocimientos, sino que la reforma los convierte en guías y orientadores que aprenden con sus alumnos y “los ayudan a desarrollar su potencial personal en un contexto democrático.”²⁷

El componente local se obtiene mediante un proyecto en la comunidad, cuyo objeto es enriquecer y fortalecer la relación entre la comunidad y la escuela, al presentar a los alumnos, maestros y a la propia escuela como catalizadores del progreso de la comunidad. Dicho proyecto también tiene como fin que los padres y los miembros de la comunidad participen más de cerca en el proceso educativo. El diseño del proyecto debe tener en cuenta las necesidades y características de la comunidad donde se encuentra la escuela, y puede realizarse a nivel de clase, a nivel de escuela, o en cooperación entre la totalidad de la comunidad y la escuela.²⁸

La nueva Constitución de 1992 exige que los estudiantes tengan acceso a la educación en su lengua nativa, ya sea español o guaraní. La reforma introduce la educación bilingüe en guaraní y español a partir del primer grado, para cumplir con la consigna constitucional y preservar el patrimonio lingüístico y cultural del pueblo guaraní de Paraguay. En el programa en español, los estudiantes comienzan en el primer grado con un 15% de la enseñanza en guaraní y 85% en español, mientras que se hace lo contrario en el caso de los estudiantes monolingües de habla guaraní y de los estudiantes bilingües en las escuelas monolingües de enseñanza en guaraní. Al finalizar el noveno grado los estudiantes deben poder manejarse en ambas lenguas. El plan de estudios también incluye música, arte, juegos, danzas, poesía y literatura paraguaya en todos los niveles.

La reforma en otros niveles

También se están llevando a cabo reformas en los programas de las escuelas normales, entre las que se encuentran la familiarización de los futuros maestros con el programa de estudios de EEB y la ampliación, mejora y coordinación de los programas actuales de capacitación de los maestros antes y durante el ejercicio de su actividad profesional. En 1994 la reforma designó a una nueva organización, el

Sistema Nacional de Modernización de los Maestros, para que supervisara, desarrollara y pusiera en funcionamiento un sistema de varios niveles para la actualización continua de los maestros en servicio activo.

Se han establecido equipos regionales de apoyo técnico, administrativo y relativo al plan de estudios, para apoyar las actividades de las escuelas normales. El Departamento de formación docente está produciendo materiales adicionales para apoyar la reforma, y ha diseñado un “proyecto de capacitación independiente,” mediante el cual los equipos regionales de apoyo llevan a cabo talleres para los superintendentes, directores, especialistas de planes de estudios y maestros en ejercicio y maestros recién diplomados, todo ello a nivel de la enseñanza elemental. La reforma también contempla inversiones en la tecnología de la enseñanza (en términos capacitación y equipo) para su uso en los centros y programas de formación que atiendan las necesidades de una región o institución en particular.

El Instituto Superior de Educación (ISE) para la formación de maestros, que también se encuentra en proceso de reforma, está iniciando programas para especialistas en investigación sobre la educación y administración docente, y ha creado un Departamento de Investigación sobre la Enseñanza. Dicho Instituto también ha ampliado sus edificios y está participando en la reestructuración del plan de estudios y el sistema de evaluación nacional relativo a la capacitación y la diplomatura de los educadores.

Las propuestas sobre la reforma de la educación secundaria contemplan un aumento del 15% en la matriculación en las escuelas secundarias al cabo de cinco años, comenzando con el grado séptimo; y una disminución del 15% en los índices de repetición de cursos y deserción escolar. La reforma exige que se aumente el nivel de conocimientos en español, matemáticas y ciencias naturales, así como la provisión de materiales educativos y el apoyo en esas tres asignaturas. También exige que se proporcione capacitación técnica y se estimule el desarrollo profesional de los superintendentes, directores y maestros en las áreas de administración escolar, participación en la comunidad, pedagogía y manejo de la clase; y que se cree un sistema para medir los logros académicos.²⁹

El enfoque deductivo de la reforma educativa

La reforma de la década de 1990 fue concebida por los altos funcionarios del Ministerio de Educación y Culto con orientación del Consejo Asesor. Dicho Consejo estaba formado por líderes civiles, educadores, investigadores y evaluadores, personal de organizaciones no gubernamentales (ONGs) y miembros de la iglesia. Lo variado de la composición del Consejo sirvió para garantizar una mayor representación de los intereses de la nación y de los ciudadanos, pero el diseño de la reforma en sí y la manera en que se presentó inicialmente a los principales realizadores de la misma, los maestros, fue de manera jerárquica, es decir de arriba a abajo.

La reforma se presentó en primer lugar ante los maestros del nivel preescolar y primer y segundo grado, en 1993 y 1994, en seminarios intensivos de dos semanas de duración impartidos a grandes grupos (de 50 a 400 maestros). Los maestros recibieron orientación sobre los objetivos de la reforma, la teoría constructivista, la enseñanza y los métodos de aprendizaje participativos, y los temas de educación bilingüe y metodología mencionados anteriormente en la descripción del nuevo papel de los maestros. Los funcionarios del Ministerio se presentaron ante los maestros y les explicaron los objetivos, filosofía y metodologías desde el estrado. No existió un foro para intercambiar opiniones, no se participó en grupo, ni se dio la oportunidad de realizar ningún tipo de prácticas durante los seminarios. Los maestros salieron de las reuniones con gran entusiasmo por los cambios, pero enseguida se vieron abrumados cuando trataron de aplicar las teorías en sus escuelas.

Problemática de la reforma desde el punto de vista de los maestros

En 1995, el Ministerio de Educación firmó un acuerdo de tres años con *el Harvard Institute for International Development* (Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional—HIID) para recibir asistencia técnica en la realización de la reforma educativa en Paraguay. Este acuerdo ha incluido del fortalecimiento institucional del Ministerio, los centros regionales de educación, las escuelas y las ONG locales. Las tareas comenzaron a nivel central, con vistas a crear foros para escuchar y compartir opiniones y lograr una actitud más flexible hacia el cambio. Se creó un Grupo de Diálogo Estratégico, y una Unidad de Análisis de Política encargó a varios grupos la realización de estudios para obtener información sobre los servicios educativos del país. Se ha puesto énfasis en la capacitación de los maestros; se ha utilizado el proceso del diálogo para el aprendizaje institucional, y se ha instado al Ministerio a que promueva mayor participación en la planeación, la evaluación y el gobierno educativo. A diferencia de otras reformas educativas anteriores, dicha participación abarca desde los funcionarios del Ministerio hasta los maestros, padres y alumnos de todo el país, y por primera vez el Ministerio está teniendo en cuenta las reacciones y opiniones de los maestros en la formulación de nuevas políticas.

En 1995 La Unidad de Análisis de Política encargó al ISE y al Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES) que realizaran una serie de entrevistas en grupos focales en todo el país para obtener el punto de vista de los maestros.³⁰ Si bien el ISE se concentró en la presentación de los materiales de la reforma y en la capacitación, el CPES trató de ampliar el conocimiento de los temas que más frecuentemente afectan a la enseñanza y el aprendizaje en la escuela elemental; sin embargo, debido a que la mayoría de los maestros entrevistados por el CPES enseñaban el primero o el segundo grado y estaban en el proceso de transición al nuevo sistema educativo, los temas tratados se refirieron principalmente a la reforma. Los resultados de ambos estudios han sido semejantes y ello ha permitido al Ministerio examinar más de cerca lo que está ocurriendo en las escuelas. El siguiente

resumen presenta las inquietudes y los temas que abordan los maestros al intentar llevar la teoría a la práctica.

Inquietudes relacionadas con las aulas

- **Planeación**

La reforma exige más tiempo de planeación en dos aspectos. (1) Se ha pedido a los maestros que dejen a un lado la guía del profesor previamente preparado por el Ministerio, la cual describe detalladamente el plan de las lecciones, y que usen una guía más general para diseñar actividades que giren en torno a los alumnos, ateniéndose a la nueva filosofía de la educación. Este cambio es difícil para muchos maestros que han recibido una orientación mínima sobre la nueva metodología, por lo que necesitan más tiempo de planeación. (2) Ahora se alienta a los maestros a que trabajen en grupos para planear las lecciones. Ello presenta un problema logístico, especialmente en las áreas rurales. La mayoría de los maestros trabajan dos turnos y muchos tienen que recorrer grandes distancias para llegar a la escuela. Además algunos tienen que irse inmediatamente después de que acaban las clases, para poder volver a casa antes del anochecer, por lo que a veces dividen la planeación entre ellos y luego comparten lo que han hecho, o la planeación se realiza durante el horario de la escuela. Aunque la planeación en grupo frecuentemente lleva más tiempo que la planeación individual, los maestros que trabajan en grupo lo consideran más gratificante.

- **Materiales**

Se insta a los maestros a que creen sus propios materiales utilizando recursos locales. También se les proporciona nuevos manuales preparados por el Departamento de Currículo; sin embargo, en 1995, se pedía a las escuelas que pagaran por los materiales de la reforma, y los materiales no se recibieron sino hasta agosto, cuando el año escolar había comenzado en febrero. Este retraso causó mucha inquietud y diferentes reacciones. La mayoría de los maestros decidieron que querían utilizar los nuevos materiales, no sólo porque era obligatorio sino porque la calidad era mejor. Debido a que el orden de la presentación y el contenido de los materiales era algo diferente que en años anteriores, algunos maestros perdieron confianza en sus propios métodos y en la calidad de la enseñanza que impartían, por lo que sintieron que debían repetir el material para asegurarse de haberlo enseñado a conciencia. Muchos de ellos volvieron a enseñar las lecciones para utilizar los libros y los cuadernos de trabajo, y luego tuvieron que apresurarse a revisar seis meses de trabajo, al tiempo que trataban de mantenerse al día con el calendario establecido. Otros asignaron páginas de la libreta de ejercicios como tarea para hacer en casa, y en todos los casos el retraso en la llegada de los materiales causó una confusión innecesaria. En 1996 se contrató a una empresa para que distribuyera los materiales y éstos se recibieron a tiempo.

El uso de los materiales es otro motivo de preocupación. El Ministerio exige que los materiales se mantengan en buenas condiciones para que puedan volver a usarse al año siguiente. En algunos casos los supervisores y los directores han dicho a los maestros que tienen que mantener los libros limpios y en buen estado, o se les hará pagar cualquier material dañado, con lo que muchos materiales no se han usado por el temor de los maestros a tener que reponerlos con su propio sueldo; los maestros que prefieren guardarlos bajo llave donde no corran peligro, o sacarlos solamente en ocasiones especiales y hacer que los alumnos copien el trabajo en sus propias libretas. Este temor crea una situación en la que los maestros usan el nuevo plan de estudios pero enseñan siguiendo el método antiguo, ya que se emplea parte del tiempo de la clase en copiar y memorizar.

- **Métodos docentes**

Los maestros están pasando por un proceso de cambio, al abandonar su papel de dirigentes e instructores únicos para convertirse en orientadores. Se les pide que dejen de usar métodos pedagógicos que pongan énfasis en la memorización, y que hagan participar a los alumnos en actividades que les permitan desarrollarse y elaborar sobre lo aprendido. El énfasis de la reforma en el constructivismo exige que los maestros apoyen la enseñanza centrada en el alumno. Si bien los maestros están bastante entusiasmados con esta nueva metodología, muchos tienen dificultad en llevar la teoría a la práctica. Los ejemplos de planes de lecciones mostraban una gran tendencia a dejar que los maestros continuaran practicando el estilo autoritario tradicional, en el que éstos presentan la lección y los alumnos escuchan y responden a coro o por turno, las clases están ordenadas en filas y el trabajo individual consiste en problemas copiados de la pizarra. Algunos de los maestros que están probando a realizar trabajo en grupo se sienten frustrados por la confusión que parece que crea este enfoque, y por la imposibilidad de manejar los alumnos en la forma en que se sienten más cómodos; pero los maestros que han sido capaces de aplicar métodos didácticos más centrados en los alumnos están contentos por el mayor entusiasmo e interés que observan en ellos. También se sienten animados por la posibilidad de tener una relación más personal con los alumnos, lo cual estaba “prohibido” anteriormente.

- **Educación bilingüe**

Los maestros que participan en el programa guaraní apoyan el uso del guaraní en las aulas. Dichos maestros han observado una actitud mucho más positiva en el interés y la actitud de los alumnos hacia el aprendizaje, ya que existe mayor participación, mejor comprensión y se logra más; sin embargo no se sienten suficientemente capacitados en los métodos de enseñanza bilingüe o en el idioma en sí. Un 90% de la población de Paraguay habla guaraní o jopara (una mezcla de español y guaraní), pero no todos pueden escribirlo o leerlo, ya que el guaraní ha sido tradicionalmente un lenguaje hablado. Los nuevos materiales que ponen énfasis en el guaraní

“científico” no resultan familiares ni siquiera para los maestros, y el requisito de que se escriban los planes de lecciones en guaraní incrementa el tiempo de planeación, aparte de que a veces resulta innecesario, ya que algunos directores no pueden leerlos y piden que se vuelvan a traducir al español. El haber asistido a breves seminarios de cuatro días de duración sobre la filosofía y la práctica de la educación bilingüe, hace pensar a los maestros que deben hacer algo diferente, pero no es suficiente para proporcionarles los materiales o la capacitación que necesitan para aplicar los métodos en las aulas.

El programa en guaraní también ha encontrado mucha oposición social. Los maestros que llevan más tiempo enseñando han estado escuchando durante años que no había que usar el guaraní en las aulas (de hecho en algunas escuelas estaba totalmente prohibido), por lo que es difícil convencerles ahora de que es pedagógicamente aconsejable el hacerlo. Otros maestros apoyan el programa y señalan el gran papel que dicho idioma juega en reafirmar la identidad cultural del país, pero critican el tipo de guaraní que se usa. Estos maestros dicen que los alumnos deben estar aprendiendo a leer y escribir el guaraní más coloquial que se usa en la calle y en los hogares. La queja por parte de los padres es que piensan que las escuelas son responsables de enseñar a sus hijos los conocimientos que van a necesitar para tener éxito académico y prosperar económicamente en la sociedad paraguaya. Aunque la Constitución de 1992 estableció el guaraní como el idioma oficial del país, los padres piensan que el español es lo que va a permitir a sus hijos salir adelante, y que los niños van a la escuela para estudiar dicho idioma, ya que el guaraní lo pueden aprender en casa. Los padres están preocupados porque creen que las escuelas no están proporcionando a sus hijos los conocimientos que van a necesitar para sobrevivir. Esta preocupación se debe en parte a que ni los padres ni los maestros entienden la filosofía de la educación bilingüe o los aspectos prácticos en que se basa, y también a que el Ministerio no promocionó suficientemente el programa antes de ponerlo en práctica.

Preocupaciones institucionales

- **Relaciones entre los maestros, los directores y los supervisores**

Una de las metas de la reforma es democratizar la dirección de las escuelas, así como promover una mayor cooperación entre los maestros, directores y supervisores. Los administradores están siendo capacitados para que dejen de realizar una función burocrática y se conviertan en orientadores docentes, de forma que los maestros los vean como una fuente de información técnica a la que pueden consultar, y no como inspectores que va detrás de ellos para ver lo que hacen. También se alienta a los maestros a que trabajen en equipo al planear los proyectos en la comunidad y realizar otras actividades similares. Esta cooperación ha funcionado hasta cierto punto, a veces como se esperaba y otras de casualidad, pero se ha encontrado oposición al cambio.

Los directores y los supervisores siguen teniendo que dar cuentas a nivel central (ante el Ministerio), presentando una serie de documentos, por lo que se les continúa viendo como inspectores. Muchas escuelas, especialmente las escuelas asociadas en las áreas rurales, no tienen un director a tiempo completo, sino que los directores honorarios enseñan clases durante el día y completan el papeleo en sus ratos libres; en este caso el puesto de director se convierte en algo puramente administrativo. Los supervisores tienen poco contacto con los maestros por dos razones; en primer lugar los supervisores a veces tienen bajo su jurisdicción hasta 120 escuelas, lo que hace imposible que visiten cada escuela más de una o dos veces al año; en segundo lugar las distancias son largas y la falta de transporte hace difícil realizar visitas personales, a no ser que se cuente con la ayuda de funcionarios de gobierno o de amigos a nivel local. Por ambas razones las visitas de los supervisores son poco frecuentes y normalmente se aprovechan para revisar documentos y observar las clases, por lo que tienen un cariz de “control” más que otra cosa.

Como las responsabilidades de los administradores hacia el Ministerio básicamente son las mismas, el resultado es un paso muy gradual de su función burocrática a la de orientadores docentes. Esta falta de orientación por falta de tiempo ha obligado a muchos maestros a consultarse unos a otros para entender las consignas de la nueva reforma. A falta de un sistema de apoyo formal, los maestros están trabajando conjuntamente para llenar el hueco que supone la insuficiencia de materiales y de capacitación. Los maestros con frecuencia se sienten frustrados o abandonados, especialmente en las áreas rurales donde están menos capacitados. La formación que estos maestros han recibido de los institutos regionales de enseñanza no es tan amplia como la que se ofrece en la Asunción, y los recursos son más difíciles de obtener, por lo que su tarea es más difícil. Un aspecto positivo de esta situación es que la falta de orientación por parte de los administradores ha dado lugar a una mayor cooperación entre los maestros, además de haber estimulado su autonomía y aumentar las posibilidades de democratizar el lugar de trabajo.

Preocupaciones más amplias por parte de la comunidad

- **Relación entre los padres y los maestros**

La reforma trata de lograr que los padres participen de forma más activa en el aprendizaje de sus hijos. Esta participación se promueve principalmente mediante las actividades en los cuadernos de trabajo que los niños llevan a casa, ya que se pide a los alumnos que completen ciertas secciones de las libretas con la ayuda de sus padres. Los maestros coinciden en que los cuadernos de trabajo son una buena idea en teoría, pero en algunos casos los aspectos prácticos hacen que los padres no puedan participar. Con frecuencia los padres trabajan muchas horas y no están en casa para ayudar a los niños. En las áreas rurales y en las zonas urbanas marginadas los padres a veces son analfabetos. Por otra parte los padres que hablan guaraní a veces no conocen el idioma que se usa en los libros. Esta imposibilidad de participar

en la labor escolar con frecuencia crea frustración a los padres, los alumnos y los maestros porque no pueden cumplir con los objetivos de la reforma.

Los maestros también piensan que las actitudes de los padres dañan la nueva relación que la reforma trata de alentar entre los padres y los maestros. La mayoría de los maestros sienten que los padres creen que la escuela es la única institución responsable del aprendizaje de los niños, y que la ayuda familiar no es necesaria. Tradicionalmente se ha pedido que los padres vayan a la escuela para recoger la libreta de notas de sus hijos, o para donar fondos a algún tipo de construcción, o comprar materiales escolares. Muchos padres piensan que su función es únicamente la de proveedores en términos financieros, y los maestros estiman que será difícil cambiar dicha actitud sin una amplia campaña de toma de conciencia que ayude a los padres y los miembros de la comunidad a entender su nuevo papel en la reforma.

- **Relaciones entre la comunidad y la escuela**

Otro elemento clave de la reforma es el Proyecto en la Comunidad, que es una actividad de enlace con la comunidad concebida para mejorar las relaciones entre ésta la escuela. Una vez más, los maestros y los administradores aceptan la teoría que motiva esta nueva consigna, pero tienen dificultades en ponerla en práctica por diferentes razones. En primer lugar los maestros reciben poca orientación sobre lo que debe ser el proyecto y cómo llevarlo a cabo. En segundo lugar, se considera que el proyecto forma parte del plan de estudios de la escuela y que debe ocupar un 10% del trabajo de la clase a la semana, pero los maestros ni siquiera tienen tiempo de completar las asignaturas académicas obligatorias en el período diario de 4 horas, por lo que el proyecto en la comunidad con frecuencia se excluye de los planes de lecciones. Tercero, estos proyectos tienden a centrarse en el mantenimiento de los edificios o la mejora de las instalaciones de la escuela, que se consideran actividades extracurriculares.

El énfasis en proyectos de construcción se debe en parte al papel tradicional que la comunidad ha jugado en la educación. La mayoría de las escuelas del país han sido construidas con importantes contribuciones por parte de los padres y los miembros de la comunidad, ya sea a través de donaciones de dinero, materiales, o del tiempo necesario para realizar una tarea específica. Este tipo de colaboración es necesaria para el mantenimiento de la escuela y es también lo más cómodo para los padres, ya que éstos ni están acostumbrados a comprometerse a una participación a largo plazo, ni pueden hacerlo. El problema es que no se ha hecho nada para cambiar la naturaleza de la relación con la comunidad, de modo que, aunque la actividad sea la misma, el significado para los padres y el fin de su cooperación en el proyecto sea diferente.

Algunas escuelas han iniciado proyectos más acordes con la naturaleza participativa de la reforma, como los que tienen que ver con reforestación, campañas

de limpieza de vecindarios, conferencias mensuales sobre temas de salud con la participación de la clínica local, o cursos de educación de adultos para los padres, especialmente en el área de alfabetización; sin embargo ha sido difícil mantener el nivel de participación de los padres, por lo que ninguno de los proyectos ha durado más de un semestre.

Realización de la reforma: temas recurrentes

Hay varios temas recurrentes que han sido presentados ante el Ministerio de manera informal por los directores y los supervisores, y más formalmente por el ISE y el CPE, mediante los resultados de las entrevistas de grupo. El Ministerio ha tenido en consideración y respondido a muchas de estas sugerencias en el curso del desarrollo de la reforma. Entre los aspectos más importantes se encuentran los siguientes:

- **Falta de capacitación y preparación**

La mayoría de los maestros no han recibido suficiente capacitación para llevar a cabo las consignas de la reforma. Los nuevos métodos, como el aprendizaje centrado en el alumno, el trabajo en equipo, la enseñanza mutua entre maestros, o el aprendizaje por cuenta propia suenan muy bien en teoría pero son difíciles de poner en práctica sin asesoría local. Los maestros entienden los conceptos pero no son capaces de llevarlos a cabo en sus aulas. En la zona suburbana de la Asunción los maestros han juntado su propio dinero y contratado a un profesor de la Universidad Católica, para que les dé un curso sobre el “constructivismo,” pero los educadores en el resto del país, y especialmente en las áreas rurales, no pueden permitirse ese lujo. Al contar con pocos recursos y asistencia técnica mínima o nula, los maestros vuelven a las prácticas autoritarias que conocen.

La capacitación también se ha convertido en un tema que necesita ser atendido en el nuevo programa bilingüe. Los maestros entienden los conceptos básicos que justifican la educación bilingüe, pero no los métodos que se deben usar. Las sesiones de capacitación de cuatro días han sido insuficientes para prepararlos para sus nuevas funciones, por lo que no se sienten en condiciones de explicar o defender el programa ante quienes lo critican, ya sean padres o colegas; tampoco saben llevarlo a la práctica y no siempre entienden el criterio que se sigue para escoger las escuelas y las aulas que participan en el programa. Algunos maestros están resentidos por la nueva carga de responsabilidades, debido al esfuerzo que supone cumplir con todas ellas. Muchos maestros están invirtiendo su propio dinero y tiempo para aprender a leer y escribir en guaraní. El Instituto de Lingüística Guaraní en la Asunción ofrece cursos en guaraní a maestros en la capital y las ciudades aledañas.

- **Poco apoyo local y poco seguimiento**

El sentimiento de ineptitud entre los maestros se empeora por la falta de materiales o el retraso en recibirlos. Las escuelas privadas de menos recursos no han sido capaces de comprar los materiales por falta de fondos. Las escuelas urbanas han tenido mayor acceso a ellos, debido a que los maestros que los han recibido los han fotocopiado para sus colegas, pero todas las escuelas han tenido que crear materiales a nivel local aparte de los que sugiere la reforma. El desarrollo de materiales ha incrementado el tiempo empleado en planeación y preparación para las clases y ha creado algunas actitudes negativas hacia la reforma. Por otra parte la escasa capacitación recibida por los maestros en los seminarios de introducción no sirvió de mucho, porque los maestros no recibieron los nuevos libros y manuales sino hasta meses después, cuando ya se les había olvidado como usarlos y no podían aprovechar del todo la capacitación recibida.

La disponibilidad de capacitación es otra preocupación importante. Durante dos años la capacitación sobre la reforma fue proporcionada únicamente a los maestros que participaban en ésta. Los maestros de otros grados, los directores y los supervisores no fueron incluidos, lo que tuvo serias consecuencias, especialmente en las áreas rurales. Los maestros volvieron a sus escuelas sintiéndose aislados en su nueva función, y sin que hubiera ningún recurso local a su disposición, ni nadie a quien hacer preguntas, por lo que muchos de ellos se vieron abrumados por su nueva labor.

- **Expectativas poco realistas**

Muchos de los maestros han expresado frustración ante lo que consideran una tarea monumental. Como tienen una formación deficiente, dudan de su capacidad para llevar a cabo la reforma, aparte de que consideran que algunos aspectos de la misma son poco realistas, como la participación de los padres en los proyectos en la comunidad mencionados anteriormente.

- **Falta de congruencia entre la filosofía y la práctica**

Al resaltar la importancia del papel de los maestros como orientadores para dejar que los alumnos realicen su propio aprendizaje, la reforma se basa en una filosofía constructivista que pone de relieve los métodos de participación y el aprendizaje centrado en los alumnos; sin embargo, durante los dos primeros años las acciones por parte del Ministerio para introducir la reforma no coincidían con lo que se decía. Se escogió el método de información en masa para introducir la reforma, lo que no tenía nada que ver con la nueva metodología, y se puso énfasis en la importancia de adaptar el plan de estudios y los materiales a las circunstancias locales, pero ya se habían preparado materiales obligatorios y se había establecido el orden en que debían usarse. Los maestros señalaron dichas incongruencias en varias de las discusiones en grupos focales, e indicaron que sentían que la reforma estaba siendo

impuesta desde arriba, aunque se hablara de democratización, ya que se les decía lo que tenían que hacer y no había mucha libertad para ejercer la flexibilidad que se sugería.

La respuesta del Ministerio: la evolución en el proceso de presentación de la reforma

En 1995, en base a lo aprendido empíricamente y tras revisar las conclusiones de los estudios del ISE y el CPES, el Ministerio cambió el modo en que presentaba la reforma. Ahora se explica la reforma a los maestros en grupos pequeños dirigidos por los administradores y directores locales. Este cambio tuvo lugar por varias razones: Además de que los maestros no podían participar activamente en las reuniones en masa, los directores habían sido erróneamente excluidos de las sesiones de capacitación, por lo que los maestros se encontraban confusos y sin tener apoyo técnico a nivel local; por otra parte no había ningún sistema de seguimiento, mucha de la información impartida en los seminarios se perdía, y el gasto en los viajes y en el alojamiento del gran número de maestros incrementaba el costo de los seminarios.³¹

El Ministerio ha empezado a fomentar los Círculos de Aprendizaje³² basados en el éxito que grupos similares tuvieron en Costa Rica. En circunstancias ideales los círculos están compuestos de aproximadamente diez maestros que se reúnen entre una vez por semana y una vez al mes; para aprovechar mejor el tiempo, los participantes revisan los temas que se van a tratar antes de cada sesión. Para efectos de estas reuniones el Ministerio ha preparado una serie de folletos (*Hacia una Educación Participativa*) con diferentes temas, entre los que se encuentran los objetivos de la reforma, métodos pedagógicos (como la educación multigrado), técnicas de aprendizaje centradas en el alumno (como la enseñanza mutua o el trabajo en equipo), formas específicas de enseñar ciertas asignaturas como la lectura o la escritura, métodos bilingües y temas relativos al idioma, así como otros temas. Los círculos se forman con un grupo específico de participantes, para asegurar continuidad y promover el sentimiento de comunidad. Los participantes se turnan para dirigir el debate del grupo y siguen las reglas establecidas; por ejemplo, los miembros del grupo respetan las opiniones y comentarios que se hacen entre ellos, y el moderador hace lo posible por no controlar las actividades del grupo, sino que sólo interviene para asegurar la continuación del debate y que todos los miembros tengan la oportunidad de participar. La capacitación emula lo que se hace en los círculos de aprendizaje, ya que quienes la reciben tienen la oportunidad de participar en el proceso y se les proporciona la experiencia técnica que necesitan para enseñar lo aprendido o formar sus propios círculos.

La capacitación para participar en los círculos de aprendizaje requiere varios pasos. En primer lugar los funcionarios del Ministerio viajan a los departamentos (regiones) para ofrecer a los supervisores y directores educativos del área seminarios

sobre cómo realizar dichos círculos. Los supervisores y directores de área a su vez capacitan a los directores de las escuelas asociadas y a los maestros del tercer grado. Luego los directores de las escuelas forman círculos dentro de cada escuelas o con las escuelas cercanas, dependiendo del número de escuelas. Se espera que cada escuela del país cuente con un círculo de aprendizaje para el año 1997.

Aunque en la actualidad dichos círculos únicamente incluyen maestros del tercer grado, en el futuro se invitará también a que participen los del primer y segundo año, para compartir sus experiencias. Después se presentarán los temas de la reforma a los maestros del cuarto, quinto y sexto grado, antes de que éstos tengan que aplicar los nuevos métodos en las aulas. Ello permitirá integrar la reforma en la totalidad de la escuela, en vez de segregarse a los maestros en dos grupos (los que están llevando a cabo la reforma y los que no han empezado a hacerlo) como ocurre en algunas escuelas.

Los círculos de aprendizaje ofrecen varias ventajas en comparación con las reuniones en masa. Los grupos pequeños facilitan la participación de todos los asistentes y hay tiempo para que los maestros compartan sus preocupaciones y sugerencias, además de ofrecer una retroalimentación inmediata a los maestros que están manejando los temas de la reforma. Al trabajar juntos para buscar soluciones prácticas y formas específicas de aplicar la reforma, existen mayores probabilidades de que los maestros hagan uso de la filosofía y los nuevos métodos. Los círculos de aprendizaje a nivel local ofrecen a los maestros la oportunidad de discutir temas de importancia, promueven flexibilidad e intercambios de opiniones entre los educadores de la escuela o de varias escuelas en la misma región, y refuerzan el objetivo de la reforma de lograr mayor cooperación entre maestros y administradores.

La reforma en acción

La reforma paraguaya de educación en la década de 1990 exige importantes cambios en el sistema de educación, ya que trata de cambiar la forma en que el gobierno central se relaciona con las escuelas y los maestros, así como el papel de las escuelas en su relación con los padres y la comunidad, la manera en que los maestros se relacionan con los administradores, alumnos y padres, y la relación entre los niños y la sociedad, en calidad de ciudadanos de ésta. Al poner énfasis en la participación y la colaboración a todos los niveles, la reforma crea expectativas sobre la creación de nuevas relaciones, nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje, y diferentes prioridades.

A nivel institucional el Ministerio está buscando la forma de descentralizar sus responsabilidades e involucrar a otros en el proceso de la reforma. Aunque el Ministerio crea los materiales y diseña la capacitación, también ha tratado de incluir a los supervisores regionales, los directores y los maestros en el proceso. Con la creación de nuevos círculos de estudio y de Unidades Pedagógicas Departamentales

que proporcionan apoyo técnico a nivel local se están estableciendo mejores condiciones para trabajar y colaborar en grupo. Actualmente los materiales dan mayor libertad de adaptación a las circunstancias locales. La capacitación de los maestros en servicio activo, mediante el método de los círculos de aprendizaje (1) ofrece un foro para que éstos expresen sus necesidades y preocupaciones, (2) establece una hora y un lugar para trabajar en equipo sobre los materiales y atender otros temas de la reforma según van surgiendo, y (3) hace que los maestros se responsabilicen de encontrar formas prácticas de aplicar la reforma, y que vean el proceso como algo suyo. Se alienta a los directores a que participen en dichos círculos al mismo nivel que los maestros, y a que se relacionen con ellos con una actitud de mayor colaboración, además de proporcionarles asistencia técnica y asesoría pedagógica, es decir a pasar del papel de burócratas al de canalizadores de recursos y orientadores. Esta nueva relación exige que todos se comprometan y se hagan responsables de la reforma, en vez de concentrar la responsabilidad en el grado superior.

El objetivo a nivel de las aulas es que los maestros y los alumnos aprendan juntos, mediante la ayuda mutua y las actividades en equipo. Los maestros orientan a los alumnos en el proceso de aprendizaje, pero existe una relación de influencia mutua en vez de que ésta sea en un sólo sentido, con los maestros dictando lecciones a los alumnos. Los maestros también usan los materiales de forma diferente. Han dejado de copiar lo que los manuales de los maestros indican y están incluyendo en sus planes de lecciones referencias locales, excursiones por el vecindario y actividades prácticas para atraer el interés de los alumnos. Los maestros ahora piensan de forma diferente sobre la educación; lo que antes era un ejercicio repetitivo y memorizador, se ha convertido en un proceso activo y dinámico. Para ello también se pide a los maestros que reflexionen sobre su función educadora. Los círculos de aprendizaje incluyen estos temas y ayudan a los maestros a analizar su propio estilo docente y su conducta en la clase, así como su papel en la comunidad.

Asimismo se alienta la participación de la comunidad en el proceso de reforma educativa. Los padres, que tradicionalmente consideraban que su papel se limitaba a hacer contribuciones monetarias, se encuentran con que ahora se les pide tomar parte en la educación de los niños de forma más activa. Los cuadernos de trabajo de los niños requieren la participación de los padres en las actividades académicas. Los proyectos en la comunidad también promueven la participación de los padres a otros niveles y a veces les dan la oportunidad de aprender algo, como en el caso de las clases de educación de adultos que ofrecen las escuelas a nivel local, o los seminarios organizados por los municipios o por los centros de salud locales. La reforma está creando una mayor unidad entre las escuelas, los padres y los miembros de la comunidad.

Esta claro que todos estos cambios no se logran de la noche a la mañana, ni tampoco están teniendo lugar en todas las escuelas al mismo ritmo, o con el mismo

grado de intensidad o de calidad. Como se indicó en la sección sobre los temas de la reforma, existen diferencias notables entre las escuelas rurales y las urbanas, así como entre las escuelas públicas y las privadas. Los maestros en las áreas urbanas y en las escuelas privadas de mayor nivel económico tienen más fácil acceso a recursos y materiales adicionales que les ayudan a interpretar y aplicar mejor la reforma. La proximidad de los maestros urbanos entre sí también les permite trabajar juntos y ayudarse mutuamente; y los padres de las familias de mayor ingreso, que generalmente pertenecen a las escuelas públicas y urbanas, tienden a estar mejor educados y disponer de más tiempo para participar en las actividades escolares de sus hijos. La capacitación de los maestros durante su etapa de formación y mientras ejercen la profesión también es algo que hay que considerar, ya que los centros regionales de formación de maestros no ofrecen la misma calidad de instrucción que los que se encuentran en la Asunción, y las escuelas públicas no pueden permitirse ofrecer cursos continuos de capacitación a los maestros. Esto significa que los maestros en las áreas rurales y las zonas urbanas marginadas están menos preparados para llevar a cabo las nuevas tareas y responsabilidades de la reforma. Dada su deficiente formación, incluso dentro de los nuevos círculos de aprendizaje los maestros de estas áreas son menos capaces de reflexionar sobre sus propios estilos didácticos y los efectos que los cambios en metodología pueden tener en el aprendizaje de sus alumnos. Dichos maestros se concentran más en resolver los problemas inmediatos y encontrar nuevas formas de atenerse a los reglamentos de la reforma. Esta desigualdad en las diferentes áreas del país debe tenerse en cuenta en las políticas y procedimientos de aplicación de la reforma que surjan en el futuro.

Conclusión

Se pueden sacar varias conclusiones importantes de la reciente reforma educativa en Paraguay. En primer lugar la reforma no es un producto acabado sino un proceso de aprendizaje en desarrollo, por lo que habrá que revisar continuamente los objetivos, solicitar la opinión de los participantes en cada nivel y llevar a cabo evaluaciones formales e informales para asegurarse de estar cumpliendo con los objetivos. Hasta ahora el Ministerio ha demostrado un grado de flexibilidad sin precedente, en lo que se refiere a su voluntad de alentar la participación de muchas entidades y sectores en la formulación de políticas y la aplicación de procedimientos. Ha habido que hacer un considerable esfuerzo para cambiar actitudes y conductas, con el objeto de dejar atrás los métodos autoritarios tradicionales a que los funcionarios de gobierno estaban acostumbrados en la toma de decisiones. Incluso dentro del Ministerio hay grupos, como el Consejo Asesor, que han pasado por un período de ajuste mientras sus miembros se acostumbraban a escuchar, respetar las opiniones de los demás y llegar a un consenso.

Uno de los puntos claves en el desarrollo de la reforma ha sido el nivel de respuesta del Ministerio, lo que ha supuesto una gran diferencia en la forma en que se percibe y se acoge la reforma. En el pasado las reformas eran diseñadas y puestas en

práctica desde arriba por los burócratas de la capital, sin preocuparse mucho de los efectos que pudieran tener en las escuelas. A diferencia del pasado, en este caso se ha hecho partícipes a quienes están a cargo de llevar la nueva política educativa a la práctica: los maestros. Los grupos focales convocados por los equipos de investigación del CPES y el ISE fueron algo sin precedente en cuanto a su naturaleza y la diversidad de sus miembros. Se invitó a maestros de punta a punta del país (en muchos casos por primera vez) a que compartieran abiertamente sus preocupaciones y opiniones sobre la filosofía, la presentación y la realización de la reforma. Lo más extraordinario todavía fue la respuesta. Los funcionarios del Ministerio escucharon sugerencias y llevaron a cabo reevaluaciones y cambios para facilitar el proceso. Todo esto tuvo un efecto muy positivo, porque los maestros sintieron que les estaban escuchando y se les tomaba en serio.

El reconocimiento, por parte del Ministerio, del papel de los maestros para realizar la reforma con éxito ha dado lugar a colaboración y entusiasmo. Aunque los maestros han encontrado muchas dificultades al aplicar los nuevos métodos, crear materiales, usar el nuevo plan de estudios y seguir los lineamientos generales de la reforma, la mayor parte de ellos continúan optimistas; sienten que les están incluyendo en el proceso y por ello están dispuestos a poner de su parte. No son simples observadores, viendo como la reforma pasa ante sus ojos, sino los protagonistas, las personas que pueden hacer que dé resultado. Este sentido de participación con razón de ser crea una actitud de responsabilidad y hace que los maestros sientan la reforma como algo propio.

Para concluir, el cambio de actitud por parte del Ministerio, que ha dado lugar a la creación de los círculos de aprendizaje, demuestra que se desea apoyar a los maestros y responder a su esfuerzo con una actitud flexible y aplicando una política diferente. Los círculos en sí fueron concebidos como expresión de los valores democráticos, entre los que se encuentran la participación de todos los miembros, el arte de saber escuchar y considerar las opiniones de los demás, y la capacidad de llegar a un acuerdo para resolver problemas comunes. Cuando los maestros participan en los círculos están practicando la democracia. La introducción de los círculos de aprendizaje como alternativa para promover la reforma de manera más efectiva, puede ser la semilla que origine importantes cambios en el sistema educativo.

NOTAS

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: Oxford University Press, 1995.

² Secretaría Técnica de Planificación, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Censo 92. Paraguay. Censo nacional de población y viviendas*. Asunción, 1994.

³ Para obtener una descripción del contexto político e histórico de Paraguay, *cfr.*, por ejemplo, Baer, W. y Birch, M. "The International Economic Relations of a Small Country: The Case of Paraguay." *Economic Development and Change* 35: 601-27; Bruneau, T. "Paraguay." En Hopkins, J. ed. *Latin America and the Caribbean Contemporary Record: Vol. 7*. Nueva York: Holmes and Meiner, 1989: B135-153; Bruneau, T. "Paraguay." En Hopkins, J. ed. *Latin America and the Caribbean Contemporary Record: Vol. 8*. Nueva York: Holmes and Meiner, 1989: B129-144; Da Rosa, J. Eliseo. "Paraguay." En Hopkins, J. ed. *Latin America and the Caribbean Contemporary Record: Vol. 5*. Nueva York: Holmes and Meiner, 1989: B143-165; Hanratty, D. y Meditz, S. ed. *Paraguay: A Country Study*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1990; Lewis, P. "Paraguay." En Hopkins, J. ed. *Latin America and the Caribbean Contemporary Record: Vol. 1*. Nueva York: Holmes and Meiner, 1989: B39-43; Miranda, A.C. *The Stroessner Era: Authoritarian Rule in Paraguay*. Boulder, Co: Westview Press, 1990; Nickson. "The Overthrow of the Stroessner Regime: Reestablishing the Status Quo." *Bulletin of Latin American research* 9 (1989): 185-209; R. Neild. *Paraguay. Una transición en busca de la democracia*. Asunción: Intercontinental Editora, 1991; D. Rivarola. "Política sociedad en el Paraguay Contemporáneo: El Autoritarismo y la Democracia," *Revista Paraguaya de la Sociología* 25 (1988): 141-83; R. Roett y R.S. Sacks. *Paraguay, the Personalist Legacy*. Boulder, CO: Westview Press, 1991; Sondrol, P. "The Emerging New Politics of Liberalizing Paraguay: Sustained Civil—Military control Without Democracy." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 34 (2) (1992): 127-63; Williams, J. "Paraguay." En Hopkins, J. ed. *Latin America and the Caribbean Contemporary Record: Vol. 2*. Nueva York: Holmes and Meiner, 1989: 384-92; Williams, J. "Paraguay." En Hopkins, J. ed. *Latin America and the Caribbean Contemporary Record: Vol. 3*. Nueva York: Holmes and Meiner, 1989: 433-31; Williams, J. "Paraguay." En Hopkins, J. ed. *Latin America and the Caribbean Contemporary Record: Vol. 5*. Nueva York: Holmes and Meiner, 1989: 365-73.

⁴ Banco Muncial. *Poverty and the Social Sectors in Paraguay: A Poverty Assessment*. Washington, D.C., 1994.

⁵ Nicholson, R. *U.S. Aid to Education in Paraguay—The Rural Education Development Project Aid Project Impact Evaluation*. Washington, D.C.: USAID, 1993; Winkler, D.R. "The Distribution of Educational Resources in Paraguay: Implications for Equality of Opportunity." *Comparative Education Review* 24 (1980): 73-87; Comunicación personal con el superintendente de un distrito suburbano, 23 de agosto de 1995.

⁶ Secretaría Técnica de Planificación, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. *Censo 92. Paraguay. Censo nacional de población y viviendas*. Asunción, 1994.

⁷ Rivarola, M.M. *Educación y desarrollo rural en Paraguay*. Asunción: CPES/CPEA, 1990.

⁸ Quintana de Horak, C. *La educación escolar en Paraguay*. Asunción: Imprenta Salesiana, 1995; Rivarola, D. "Educación y desarrollo en el Paraguay: La enseñanza básica." *Revista Paraguaya de Sociología* 14 (1977): 245-248.

⁹ MEC. *Paraguay. Estadística Educativa. Anuario 1993*. Asunción, 1994; Rivarola, D. "Educación y desarrollo en el Paraguay: La enseñanza básica." *Revista Paraguaya de Sociología* 14 (1977): 245-248; Rivarola, M.M. *Educación y desarrollo rural en Paraguay*. Asunción: CPES/CPEA, 1991.

¹⁰ Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. *Estructura y procesos de la educación paraguaya*. Asunción, junio de 1994; Banco Mundial. *Poverty and the Social Sectors in Paraguay: A Poverty Assessment*. Washington, D.C., 1994. Existe algo de controversia sobre la exactitud de los datos sobre los índices de deserción y retención escolar. Para una discusión sobre similares problemas de documentación respecto a la educación elemental, *cfr.* Harvard Institute for International Development y Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. *Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay*. Asunción, 1993.

¹¹ Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. *Estructura y procesos de la educación paraguaya*. Asunción, junio de 1994; Roett, R. y Sacks, R.S. *Paraguay: The personalist Legacy*. Boulder, CO: Westview, 1991.

¹² Harvard Institute for International Development y Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. *Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay*. Asunción, 1993; Quintana de Horak, C. *La educación escolar en el Paraguay*. Asunción: Imprenta Salesiana, 1995; Rivarola, M. M. *Educación y desarrollo rural en Paraguay*. Asunción: CPES/CPEA, 1991; Banco Mundial. *Poverty and the Social Sectors in Paraguay: A Poverty Assessment*. Washington, D.C., 1994.

¹³ Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. *Estructura y procesos de la educación paraguaya*. Asunción, junio de 1994; Nicholson, R. *U.S. Aid to Education in Paraguay—The Rural Education Development Project Aid Project Impact Evaluation*. Washington, D.C.: USAID, 1983; Rivarola, D. “Educación y desarrollo en el Paraguay: La enseñanza básica.” *Revista Paraguaya de Sociología* 14 (1977): 245–248; Rivarola, M.M. *Educación y desarrollo rural en Paraguay*. Asunción: CPES/CPEA, 1991; Winkler, D.R. “The Distribution of Educational Resources in Paraguay: Implications for Equality of Opportunity.” *Comparative Education Review* 24 (1980): 73–87.

¹⁴ Corvalán, G. Education in the mother tongue and educational achievement in Paraguay. *Prospects* 14 (1984): 95–106; Corvalán G. *La educación bilingüe para el Paraguay*. Asunción: CPES, 1992.

¹⁵ Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. *Estructura y procesos de la educación paraguaya*. Asunción, junio de 1994.

¹⁶ Reimers, F. “Formación Docente.” En Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos y Harvard Institute for International Development. *Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay*. Asunción: CPES/HIID, 1993: 1867–224.

¹⁷ Rivarola, M.M. *Educación y desarrollo rural en Paraguay*. Asunción: CPES/CPEA, 1991.

¹⁸ La información en esta sección se basa en los siguientes materiales del Ministerio de Educación. *Delineamientos Curriculares. Educación Inicial—Educación Escolar Básica*. Asunción, 1992; *Diagnóstico del sistema de formación docente*. Asunción, 1992; *La reforma educativa en el aula. Guía para la implementación de la educación escolar básica. Serie: Hacia una educación participativa: Fascículos 1–5*, 10. Asunción, 1993; *La reforma educativa en el aula. Guía para la implementación de la educación escolar básica. Serie: Hacia una educación participativa: Fascículos 6–9*, 11. Asunción, 1994; *Cuadernos de educación*, Vol. 1, Números 1 y 2. Asunción, 1994; *Desconcentración y descentralización de la educación. Informe final*. Asunción, 1994; *Programa de estudio. Primer grado*. Asunción, 1994; *Programa de estudio. Segundo grado*. Asunción, 1994; *Sistema nacional de actualización docente*. Asunción, 1994; *Círculos de Aprendizaje. Series 1 y 2*. Asunción, 1995; *Guía didáctica del docente*, Vols. 1 y 2. Asunción, 1995; *Hacia una educación con calidad. Un debate actual*. Asunción, 1995.

¹⁹ D. Rivarola, comunicación personal, 20 de marzo de 1995.

²⁰ Consejo Asesor de la Reforma Educativa. *Reforma Educativa: Compromiso de Todos*. Asunción: Fundación En Alianza, 1993.

- ²¹ McGinn, N. "El desafío que representa Mercosur para la educación." En Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos y Harvard Institute for International Development, *Análisis del Sistema Educativo en el Paraguay*. Asunción: CPES/HIID, 1993: 39–80; Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. *Estructura y procesos de la educación paraguaya*. Asunción, junio de 1994.
- ²² Conversación personal con un Oficial del Ministerio en septiembre de 1995.
- ²³ MEC. *Descentralización y regionalización educativa*. Asunción, 1993.
- ²⁴ MEC. *Delineamientos Curriculares. Educación Inicial—Educación Escolar Básica*. Asunción, 1992.
- ²⁵ El análisis de los distintos aspectos de la reforma se basa en materiales generales sobre la totalidad de la misma, así como en los materiales publicados para su uso en el primero y segundo grado en el momento en que tuvo lugar este estudio.
- ²⁶ MEC. "Proyecto comunitario" (Fascículo 2) y "La reforma avanza" (Fascículo 7). En *La reforma educativa en el aula. Guía para la implementación de la educación escolar básica. Serie: Hacia una educación participativa*. Asunción, 1993.
- ²⁷ MEC. *Delineamientos Curriculares. Educación Inicial—Educación Escolar Básica*. Asunción, 1992.
- ²⁸ MEC. Proyecto comunitario. *La reforma educativa en el aula. Guía para la implementación de la educación escolar básica. Serie: Hacia una educación participativa: Fascículo 2*. Asunción, 1993.
- ²⁹ MEC. *Cuadernos de educación*, Vol. 1, Nos. 1 y 2. Asunción, 1994.
- ³⁰ Estos sondeos nacionales de las inquietudes que los maestros de la escuela elemental tienen sobre la educación los apoyó el Harvard Institute for International Development. El Proyecto del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos incluyó entrevistas con veinte grupos focales iniciales. Los resultados de las entrevistas se plasmaron en un cuestionario que será distribuido a aproximadamente 600 maestros y administradores en 280 escuelas en todo el país. Los grupos se seleccionaron con la colaboración de los supervisores regionales del Ministerio, para que representaran áreas rurales y pequeñas y grandes áreas urbanas en todo el país. Aunque los grupos no constituyen una muestra al azar, existe una gran similitud en los temas que los maestros quieren que tomemos en cuenta. Para obtener una discusión detallada de estos temas ver Hobbs, C., M. Rojas y G. Walder. *Educación Primaria: Prácticas Docentes, Organización Escolar y Relaciones con la Comunidad*. Informe preliminar reproducido en multicopista. Asunción, septiembre de 1995 (Se puede obtener del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Egilio Ayala 973, Asunción, Paraguay).
- ³¹ Comunicación personal con alto funcionario del Ministerio en septiembre de 1996.
- ³² Para obtener una descripción más detallada de los Círculos de Aprendizaje ver Instituto Superior de Educación "Dr. Raúl Peña." *Prácticas Efectivas para una Educación de Calidad, Estudio de Casos, Documento para Apoyar a Círculos de Diálogo entre Maestros*. Asunción, septiembre de 1995; y MEC. *Círculos de Aprendizaje. Series 1 y 2*. Asunción, 1995.

LA PERSPECTIVA DE LOS REFORMADORES

Vicente Sarubbi Zaldívar¹

Objetivos de la reforma

La reforma educativa paraguaya busca consolidar la democracia, aumentar la productividad y reducir la pobreza, preservando la identidad nacional en el marco de la integración regional. Para lograrlo la reforma traza dos ejes centrales o líneas principales de acción. El primero es lograr una real educación básica para todos, tanto por la vía de la educación formal—Educación Escolar Básica (EEB) como de la educación no formal—Educación General Básica (EGB). El segundo es una orientación de la educación hacia el trabajo para ponerla al servicio del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La reforma en marcha

En el año 1990 se constituyó un Consejo Asesor de la Reforma Educativa junto al Ministro de la educación con la misión de diagnosticar, proponer y acompañar una reforma de la educación paraguaya. Este grupo, integrado por personas seleccionadas individualmente por el Ejecutivo, sin representación de los sectores corporativos, sino por su experiencia educativa y su interés en una reforma, planteó una filosofía educativa, un estilo de reforma y algunas prioridades que fueron posteriormente discutidas y consensuadas en diecinueve congresos regionales y dos nacionales.

Esta reforma cree en las potencialidades de la personas y en que, aunque lleve tiempo, es posible cambiar y transformar una sociedad que se desenvuelve en un mundo multicultural y pluriétnico. En coherencia con el derrocamiento de la dictadura en 1989, esta reforma busca ser liberadora. Liberar del autoritarismo, de la concentración administrativa, de la partidización política y ser democrática y democratizadora. Busca liberar a las personas de la ignorancia, liberando sus potencialidades, para liberarlas con ello de la pobreza y la marginación.

En consistencia con esta filosofía la reforma educativa adoptó el estilo de un proceso y no el de un “libro blanco” pensado y acabado de una sola vez. Iniciado desde el Consejo Asesor de la Reforma y el Ministerio de Educación y Culto (MEC), se desarrolla promoviendo la participación y el consenso de manera que la educación y su reforma constituyan un compromiso de todos.

A diferencia de otras reformas que proponen un cambio curricular, ésta se propone reformar todo el sistema abarcando la comunidad educativa localizada alrededor de la escuela o centro educativo. Su centro no es, por lo tanto, el curricu-

lum y la administración central del Ministerio, sino las escuelas con los alumnos, alumnas, maestros, maestras, padres, madres y el personal de dirección y apoyo.

Algunos hitos

Los cambios que se han realizado en el sistema escolar reflejan este nuevo énfasis en la participación de todos los participantes. Al finalizar el tercer año de su implementación en las aulas, podemos resumir diciendo que la reforma ha logrado:

Descentralización

1. ha habilitado Círculos de Aprendizaje en las escuelas para que docentes y directivos definan estrategias adecuadas a su realidad con el fin de alcanzar los objetivos de la reforma en el aula;
2. ha creado un sistema de actualización permanente para los docentes en servicio (SINAD), mediante la instalación y puesta en funcionamiento de las Unidades Pedagógicas Departamentales (UPD) en todo el país;
3. facilitó la participación de Directores de campos educativos, Supervisores y Directores de escuelas, en la comunicación de los fundamentos de la reforma a las comunidades escolares del país.

Enseñanza participativa

1. puso en marcha una nueva forma de educar, insistiendo más en el aprendizaje que en la enseñanza;
2. ha insistido en la importancia de que los padres y madres ayuden a sus hijos e hijas a aprender.

Educación bilingüe

1. inició la educación en lengua materna guaraní en alrededor de 430 escuelas. Esto resulta de la más alta importancia para la reforma, teniendo en cuenta que el 40 por ciento de la población es monolingüe guaraní y el 45 por ciento es bilingüe castellano y guaraní;
2. para el logro del uso coordinado de ambas lenguas oficiales (castellano y guaraní) elaboró en todo el país un programa de educación bilingüe: de aprendizaje del castellano como segunda lengua para los monolingües en guaraní y del guaraní como segunda lengua para los monolingües en castellano o bilingües con predominio del castellano;
3. mejoró el aprendizaje de niños y niñas, sobre todo en las escuelas con educación en lengua guaraní;

Profesionalización de los docentes

1. actualizó el sistema de formación de docentes, aumentó el número de Centros de Formación Docente—de veinticinco a cuarenta—y perfeccionó el sistema de selección mediante la aplicación de las pruebas nacionales de admisión;
2. ha establecido un sistema de nombramiento por concurso para el personal docente y no docente, con participación de representantes gremiales y de las Secretarías departamentales de educación;

Procesos de investigación y evaluación

1. ha puesto en marcha un Sistema de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) habiéndose realizado ya las pruebas experimentales de rendimiento para el tercer grado de primaria, y las experimentales y definitivas del sexto;
2. realizó un Censo Escolar y diseñó un Mapeo Escolar Nacional para permitir una racionalización de los recursos financieros y humanos en las instituciones educativas del país.

Sobre la efectividad de algunas medidas tomadas por la reforma

Una encuesta realizada por la Unidad de Investigación y Experimentación Pedagógica (UIEP) sobre la implementación de la reforma educativa en las escuelas oficiales y privadas a nivel primario² dio los siguientes resultados:

Descentralización

- en general tanto docentes, como directores, consideran más efectiva la capacitación para la reforma mediante los Círculos de Aprendizaje—modalidad utilizada desde la aplicación de la reforma en el tercer grado—que la que se realiza mediante las Entregas Técnicas, en cursos masivos hasta de quince días de manera presencial. El 87 por ciento de los docentes y el 90 por ciento de las directoras y directores, menciona conclusiones o logros obtenidos mediante los encuentros realizados bajo la modalidad de los Círculos. Más del 50 por ciento de los directores y docentes se reúne por lo menos una vez al mes; cerca del 25 por ciento lo hace más frecuentemente;
- han recibido algún curso de capacitación: 93 por ciento de los directores o directoras de la zona urbana y el 87 por ciento de la rural;

Enseñanza participativa

- la encuesta muestra que la reforma está llegando a las escuelas, que cuenta con una buena aceptación en la comunidad educativa—maestros, estudiantes, directores y padres de familia;
- el 60 por ciento de los docentes encuestados ha manifestado que se reúnen con otros docentes para las tareas de planificación relacionadas con el proceso de aprendizaje del niño o de la niña. Al mismo tiempo el 64 por ciento de los maestros y el 83 por ciento de los directores, manifestaron que tienen dificultades en la planificación de sus actividades escolares. El 82 por ciento de los docentes declara que incluye los proyectos comunitarios en su planificación, pero con muchas dificultades debidos a la falta de capacitación para hacerlo;
- El 94 por ciento de los directores expresó que los padres ayudan a la institución, ya sea con trabajos de albañilería o aportes en efectivo. Un 83 por ciento manifestó que la escuela cuenta con una cooperadora escolar. El 66 por ciento dijo que los padres participan en las actividades organizadas por la cooperadora.

Educación bilingüe

- A tres años del inicio de la modalidad curricular para monolingües en guaraní, solo se ha alcanzado a menos de un 20 por ciento de este sector lingüístico. De todas maneras los resultados en términos de reducción de la repitencia y de la deserción en los primeros años y de incremento del rendimiento en los exámenes sumativos, es altamente alentador y muy superior al que se obtenía cuando se obligaba a los niños y niñas de habla guaraní hacer su pasaje a la cultura escrita en castellano, una lengua desconocida para ellos. La aceptación de la inclusión de la modalidad de guaraní, destinada a los monolingües en guaraní es alta para el caso de los niños y niñas de la zona rural (80 por ciento) mientras que en el caso urbano decrece a cerca del 55 por ciento;

Con el propósito de aumentar la efectividad de la aplicación de la reforma y responder al reto de lograr las metas de una educación general básica para todos, el MEC y el Consejo Asesor de la Reforma Educativa han puesto en marcha, desde 1995, la elaboración de un Plan Estratégico de apoyo a la Reforma Educativa. Este proceso de elaboración contó con la colaboración del Instituto de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID) y fue ampliamente discutido, en busca de un consenso social amplio, con la participación de políticos, funcionarios públicos, empresarios, gremios de docentes, asociaciones de padres, periodistas, grupos eclesiales y público en general.

Este esfuerzo ha sido plasmado en el Plan estratégico de la reforma expresado en dos publicaciones, a saber: “El Desafío Educativo. Una propuesta para el diálogo sobre las oportunidades educativas en el Paraguay,” y “Paraguay 2.020. Enfrentemos juntos al desafío educativo. Plan estratégico de la Reforma Educativa.” Ambas publicaciones fueron realizadas en la primera mitad de 1996.

Con la efectiva aplicación del plan previsto podrá cumplirse en el Paraguay con una apretada agenda social que reclama la reducción de la pobreza, pero que deberá, forzosamente, ser iniciada con una vigorosa inversión en educación.³ Solo así se hará realidad en el Paraguay de un crecimiento equitativo y sostenible.

¹ Ministro de Educación de Paraguay

² Con el fin de obtener información sobre la aplicación de la reforma, se ha encomendado a la Unidad de Investigación y Experimentación Pedagógica-UIEP, de reciente creación, una “Encuesta Nacional sobre la Implementación de la Reforma Educativa en las Escuelas Oficiales y Privadas de la Educación Escolar Básica del País.” Es trabajo fue realizado antes de la finalización del año lectivo de 1996 y abarcó el universo de las 5.616 escuelas primarias oficiales y privadas del país bajo la forma de una muestra aleatoria polietápica que alcanzó a 343 escuelas predeterminadas. El instrumento utilizado fue un cuestionario conteniendo preguntas cerradas y abiertas.

³ Un reciente estudio realizado con apoyo del Banco Mundial permitió definir el costo de la implementación del Plan Estratégico de la Reforma Educativa, publicado con el nombre de “Paraguay 2.020. enfrentemos juntos el Desafío Educativo.” Se requerirán US\$ 158 millones de inversión inicial. con costos recurrente anual de US\$ 70 millones.

LA PEDAGOGÍA DE LAS REFORMAS

Benjamín Álvarez H.

Este capítulo está basado en la comparación de cuatro estudios de caso sobre las reformas educativas de la presente década en América Latina y el Caribe. Su propósito es estimular un aprendizaje sobre los factores que condicionan los diversos caminos seguidos por los diferentes países en la búsqueda de metas paralelas. En primera instancia, se describe la perspectiva empleada y la naturaleza de los estudios de caso de donde se derivó la información utilizada y en segundo lugar, se identifican las lecciones surgidas de un ejercicio colectivo de análisis y diálogo realizado entre investigadores y reformadores.

La reforma educativa como proceso de aprendizaje colectivo

Una reforma educativa, se trate de una revisión, de una extensión de un experimento exitoso o de un cambio radical, es una historia de aprendizaje colectivo. Todos los actores de una reforma: planificadores, ejecutores o investigadores, padres de familia, profesores, estudiantes y administradores, participan en mayor o menor grado en una red de información, en un proceso de cuestionamiento y en una transformación de valores y comportamientos. Como en todo aprendizaje, los cambios logrados a través de una reforma son importantes en sí mismos, pero poseen una importancia quizás mayor, como base para aprendizajes, creaciones y desarrollos posteriores.

También en forma análoga a lo que sucede con el desarrollo humano, los cambios propuestos por una reforma se apoyan en estructuras creadas por medio de experiencias previas, de una memoria y una historia. Paradójicamente, este proceso de desarrollo de nuevos esquemas y comportamientos suele limitarse también por estructuras antiguas, costumbres y rutinas establecidas, intereses creados y resistencias inesperadas.

Los productos de una reforma educativa tienden a ser menos específicos y directamente mensurables que los resultados de las reformas en otros sectores sociales, tales como la salud, la vivienda o el manejo del medio ambiente. Sin embargo, los logros obtenidos por la educación constituyen una condición indispensable para el cambio en cualquier otro sector. La educación permite conectar el conocimiento con los requisitos de la acción.

Esta invisible, pero inevitable relación entre conocimiento y poder, tanto en el caso de los individuos como de las colectividades, ha sido reconocida desde tiempos inmemoriales, pero se ha hecho más evidente en nuestra época debido al notorio papel que juegan la ciencia y la tecnología en el progreso de las naciones. En *La República*, el tratado de pedagogía y política más conocido de la antigüedad, Platón expresó esta relación por medio de la analogía de un engranaje o rueda que mueve al

Estado. La acumulación de la educación es una fuerza y energía vital que contribuye a este proceso a la vez que se beneficia del mismo.

La reforma educativa es en esencia una empresa de conocimiento y de poder que requiere, por tanto, una metodología de transformación adecuada a su naturaleza. Este proceso de diseño y ejecución podría expresarse mejor por medio de la metáfora de la “pedagogía” que por medio del concepto de “reingeniería”, muy común actualmente para describir un proceso de cambio organizativo. Se trata en efecto, de una aventura de aprendizaje cuyos propósitos y estrategias son menos precisos y previsibles que los que caracterizan la producción industrial y cuya misión está orientada por concepciones filosóficas y una lógica política.

La pedagogía de una reforma tampoco parece ajustarse bien a un modelo de instrucción programada, lineal y predecible. Por el contrario, la evidencia disponible nos sugiere un cuadro más incierto e impreciso en el cual se entremezclan diversas dinámicas: política, técnica y cultural, a través de mecanismos de asimilación, adaptación y reestructuración continua.

“Cambios de este tipo”—señala Anne Bernard—“son invariablemente de duración indefinida, pero probablemente de largo plazo, solo moderadamente predecibles y siempre iterativos. Ellos requieren habilidad para analizar condiciones existentes y sintetizar estructuras y dinámicas nuevas y para buscar formas de convertir en realidad estas nuevas formas, por medio de la conceptualización y la ejecución. Además, requieren de tolerancia y flexibilidad frente a la continua necesidad de negociación entre las metas, las limitaciones y los recursos disponibles.”¹

La experiencia de los países que se han comprometido a lograr cambios de cierta magnitud y profundidad en sus sistemas educativos nos ofrecen varias lecciones. Una de las más consistentes es que el proceso de ejecución de nuevas políticas requiere una educación permanente de los actores y de un diálogo que va más allá de la búsqueda de consensos iniciales o del mercadeo social de ideas preconcebidas. Una negociación constante entre diversos intereses y poderes en conflicto es también un componente esencial del proceso. Todos los casos analizados en este trabajo nos sugieren la factibilidad de obtener modestos cambios relativamente en corto tiempo, pero todos llaman la atención sobre la debilidad e inestabilidad de esos logros y su relación con el fortalecimiento de la capacidad local técnica y política de los organismos centrales y de las instituciones de la periferia.

Los estudios y sus focos de interés

Cada uno de los estudios descritos en este trabajo refleja las peripecias, las dificultades y los logros de una empresa de cambio educativo de ámbito nacional que

aún se encuentra en proceso de ejecución. Cada estudio abordó esta historia a través de un componente clave, identificable y substancial, en torno del cual se pudieran plantear interrogantes útiles, imaginar explicaciones, descubrir relaciones y aprender nuevas lecciones. Estos cuatro focos temáticos de importancia social, técnica y política en cada uno de los países participantes y más allá de sus fronteras, fueron los siguientes: la movilización de la sociedad civil en torno de la formulación de la política educativa (República Dominicana), la participación comunitaria en el gobierno escolar (El Salvador), la creación de consorcios estratégicos entre organizaciones privadas y públicas para la introducción de la tecnología avanzada en la escuela (Jamaica) y la apropiación de la reforma por parte de los docentes (Paraguay). Esto no significa que la reforma educativa en los países mencionados se redujo a tales componentes exclusivamente. (Cuadro No. 1). En todos los casos, sin embargo, se trató de un proceso de asimilación, negociación y acomodación, es decir, de un aprendizaje social.

Cuadro 1. Focos de interés de los estudios

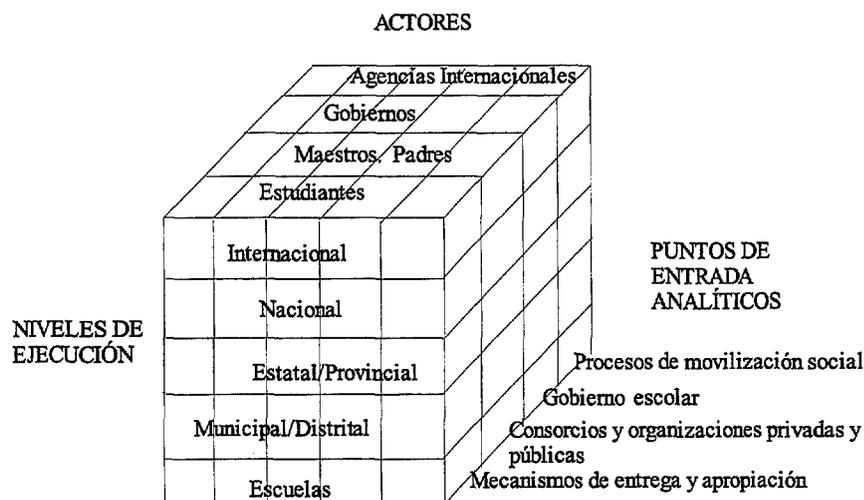
Foco/ País	Movilización de la sociedad civil	Participación comunitaria en el gobierno escolar	Consorcios para la introducción de tecnología	Apropiación de la reforma por parte de los docentes
Rep. Dominicana				
El Salvador				
Jamaica				
Paraguay				

Los focos de interés de cada estudio respondieron a empresas centrales dentro de cada una de las reformas nacionales. La democratización de la escuela, por ejemplo, es una pieza central de la nueva política educativa del Paraguay, como lo es la participación comunitaria en El Salvador. El proceso de formación de un consenso nacional en la República Dominicana constituyó la columna vertebral de la reforma educativa. La vinculación del sector privado a la educación y la innovación tecnológica es uno de los tres cambios de mayor alcance en la evolución reciente de la educación en Jamaica.

Los focos seleccionados para los cuatro estudios de caso, en su conjunto, reflejan también la problemática general que caracteriza a la mayoría de las reformas educativas de la presente década: nuevas relaciones en el gobierno y administración

de la educación, mayor participación y autonomía local, mejor oferta y mayor utilización de los recursos de la tecnología informática. Cualquiera de ellos puede constituir una puerta de entrada para el análisis de otras dimensiones de las reformas educativas, tales como los diferentes espacios en los que éstas se ejecutan (locales, municipales, estatales, nacionales e internacionales), los actores participantes (miembros del gobierno, maestros, padres de familia, empresarios, etc.) o los procesos de interacción entre los actores en los diversos espacios en que se desarrollan tales intercambios (Ilustración No.1).

Ilustración 1. Los estudios de caso y las dimensiones generales de las reformas



Por ejemplo, el análisis de los mecanismos de “entrega” de los principios de la reforma a los maestros paraguayos, permite identificar no sólo las tensiones que surgen entre los grupos de personas afectadas por una reforma, sino también las ambigüedades teóricas asociadas al irreversible proceso de cambio de la tarea y responsabilidades del gobierno central. También revela las posibilidades que puede tener un ministerio de educación relativamente pequeño de afectar una parte amplia del territorio nacional con recursos limitados.

De manera similar, el análisis de la introducción de la tecnología de los computadores en las escuelas de Jamaica, puede ayudarnos a entender los procesos de cambio de los sistemas sociales a partir de la iniciativa privada. Las posibilidades y fragilidad de todo el proceso de renovación de la educación en la República Dominicana se revelan a través de los avances y estancamientos de la reforma del currículo escolar. Los problemas encontrados por el esfuerzo de democratización de la sociedad salvadoreña aparecen representados en el microcosmos de la participación comunitaria en el gobierno escolar.

Estos temas dan cabida además, a una perspectiva histórica, puesto que aunque ellos posean una gran actualidad coyuntural, no son nuevos en el escenario de la educación de la región. Por el contrario, las experiencias de participación comunitaria y descentralización educativa en América Latina, particularmente en la Argentina, México, Colombia y Chile, se remontan por lo menos a dos décadas atrás.²

El problema del control del estado vs. el papel de los padres de familia en la educación, es quizás más antiguo. Atenas y Esparta, en el mundo griego de hace veinticinco siglos, constituyen los arquetipos de la escuela como empresa privada (Atenas) y la escuela como parte fundamental del aparato estatal (Esparta).³ En América Latina y el Caribe no ha predominado un modelo único de gobierno escolar. Las escuelas administradas por el estado, las organizaciones privadas, las iglesias y las comunidades se combinan en diferentes arreglos de un país a otro. Pero las señales de los tiempos están indicando la necesidad de replanteamientos profundos. Enfrentamos similares dilemas a los enfrentados por las naciones en otros tiempos; la diferencia es que hoy lo hacemos en un contexto más amplio, el de la sociedad global, movida actualmente por un espíritu de “virtualización” o al menos de disminución del tamaño del estado. La tecnología informática, será, sin duda, uno de los inevitables y más útiles ingredientes de los contextos de aprendizaje del futuro, aunque no podemos olvidar que también la introducción de la tecnología educativa en la enseñanza tiene antecedentes en países como el Brasil (televisión educativa), Colombia (radio, escuelas rurales) y Costa Rica (computadores).

Metodología

Los estudios de caso descritos en los capítulos anteriores, utilizaron un enfoque metodológico múltiple que combinó revisión de documentos y estadísticas disponibles en torno de los esfuerzos de reforma en cada país, con entrevistas a personas clave, tanto en el campo de la formulación de políticas y de la administración central, como en el terreno de la ejecución local y con visitas a escuelas y discusiones en organizaciones comunitarias. Ministros, estudiantes, padres de familia, investigadores y reformadores, proporcionaron información de primera mano, opiniones y juicios críticos. A pesar de los modestos recursos y las limitaciones de tiempo, el estudio de caso de Jamaica entrañó tres estudios de caso.

Los resultados de los estudios de caso, sumados a observaciones hechas en otros países, tales como el Brasil, Chile, Colombia y Nicaragua, permitieron la identificación y comparación de algunos factores críticos que han configurado el perfil de las reformas educativas vistas desde el ángulo de su ejecución práctica. En una primera instancia, se identificaron diez factores que aparecieron como decisivos en el proceso de ejecución de las reformas educativas en varios países. A juicio de muchos actores en el proceso, ellos ejercieron un influjo constatable en la dirección, magnitud, velocidad de ejecución o interrupción de los cambios propuestos. Esto no

significa que en su conjunto formen un algoritmo que garantice el éxito de las reformas, ni que sean independientes y claramente distinguibles entre sí. Pero como herramienta analítica, permiten avanzar en el aprendizaje que las naciones necesitan promover para caminar en la dirección de las promesas formuladas en las nuevas reformas.

Estos factores se podrían agrupar en torno de tres grandes dimensiones. Algunos de estos factores corresponden a la historia y el contexto especial de cada país, el cual a su vez está inmerso inevitablemente en una dinámica global que está fuera de su control inmediato. Es decir, se trata de factores relacionados con el *contexto o escenario de la respectiva reforma*. Otros factores pertenecen a las características de las *estrategias de operación de la oferta educativa* y otros, finalmente, al polo de la demanda y de las *presiones de los grupos* con especial interés en la educación. Una discusión más detallada aparece a continuación.

Los escenarios de las reformas

El contexto global y el perfil de las reformas educativas

Los objetivos, contenidos de las políticas y conceptos que orientan la relación estado-sociedad en las reformas educativas de la presente década, responden a una dinámica que se origina más allá de las fronteras de cada país. Todas las reformas educativas se apoyan en la necesidad de responder a los retos que la economía global presenta, o por lo menos a la urgencia que siente cada país de insertarse en las circuitos internacionales de mercado y conocimiento.

Al menos en la documentación que soporta las reformas educativas, éstas tratan de reorientar la educación para adecuarla a los requisitos de la competitividad, la obsesión inevitable de nuestro tiempo. En Jamaica, este nuevo norte para reformular la educación, el de la preparación de los recursos humanos para la nueva sociedad global, está remplazando la causa de la democracia representativa en torno de la cual se movilizó la educación del período que siguió a la independencia nacional.⁴ De Jontiem a Santo Domingo se puede trazar una línea recta. En efecto, los principios expresados en la Conferencia Mundial de Educación para todos en 1990, para los cuales contribuyó la delegación dominicana, formaron las bases conceptuales de los recientes esfuerzos de reforma en la República Dominicana. También para El Salvador la reforma educativa es una respuesta a los cambios contextuales nacionales e internacionales.⁵ El ingreso del Paraguay al mercado común de los países del Cono Sur de América Latina, o MERCOSUR, ha sido uno de los acontecimientos que han acelerado la ejecución de la reforma educativa.⁶ Algo similar ocurrió en España como consecuencia de su vinculación a la Comunidad Europea.⁷ Para Nicaragua, la nueva reforma educativa representa un eslabón de un proceso de reajuste a un nuevo régimen político liberal, comprometido en el proceso de globalización y en la disminución del tamaño y papel del estado, iniciado a comienzos de la década.⁸ No

obstante, esta conexión con la sociedad global, explícita en la formulación de las reformas, parece hacerse más ténue a medida que la actividad de la reforma se mueve del centro (el Ministerio de Educación, por ejemplo), hacia la periferia (escuelas y municipios).

Trayectoria y prioridad de la educación

Pero a pesar de que los proyectos de reforma, especialmente los promovidos por los gobiernos centrales con apoyo de las agencias internacionales, respondan a un modelo casi idéntico, los diversos escenarios en los que éstos se desarrollan conducen en la práctica al establecimiento de prioridades divergentes, a dinámicas de ejecución muy variadas, a ritmos diferentes de extensión y al desarrollo de historias propias.

Y no puede ser de otra manera, cuando a pesar de los indudables progresos de todos los países en materia de educación formal en el pasado reciente, aún subsisten grandes diferencias entre los países y dentro de cada uno de ellos en cuanto a la oferta y acceso al sistema escolar. Aunque la evolución de la matrícula escolar ha seguido un parámetro ascendente en medio de las grandes dificultades económicas y políticas que han enfrentado los países analizados, hay diferencias notables entre ellos, como lo reflejan los indicadores de cobertura de la escuela secundaria (29% en El Salvador, 37% en la República Dominicana y Paraguay, y 66% en Jamaica).

Comparados con el nivel educativo alcanzado por otros países con similar grado de desarrollo económico, los cuatro países de la muestra presentan un comportamiento diverso. Mientras la República Dominicana, El Salvador y el Paraguay están muy por debajo de las expectativas en cuanto al porcentaje de los niños que logran llegar al quinto grado de primaria, Jamaica está por encima de tales expectativas, como lo sugiere la comparación de las “brechas educativas nacionales.” La brecha educativa nacional se ha definido como la diferencia entre el logro de cada país en términos del porcentaje de sus niños que llegan al quinto grado de educación primaria y el logro promedio de países que tienen el mismo nivel de desarrollo económico⁹ (Cuadro No. 2). Los cuatro países de la muestra iniciaron un proceso de reforma desde diferentes puntos de partida en cuanto a la fortaleza y el alcance del sistema educativo y en el caso de Jamaica, con una diferente tradición institucional. Los temas centrales de la reforma en cada país y las metas específicas a lograr, por ejemplo, a través de los planes decenales de la educación, están condicionados por el desarrollo previo de la educación.

Mientras que El Salvador ha enfocado sus esfuerzos en la constitución de un poder local colectivo para el gobierno de las escuelas, los consejos escolares de Jamaica tiene una tradición de un siglo en la escuela secundaria y 40 años en la escuela primaria. Políticas educativas tales como la descentralización, tienen más sentido en unos países que en otros. De la misma manera, la capacidad existente para la

investigación, el diseño, la ejecución y la vigilancia de programas de intervención se reflejan en la estabilidad y sustentabilidad de los procesos. Esa capacidad es a su vez, función de la trayectoria educativa previa.

También el compromiso del gobierno con la inversión en educación ha seguido pautas diversas en los cuatro países (Gráfico No. 1). La trayectoria educativa de los países y la prioridad que en términos financieros se otorga a la educación, condicionan los límites y las posibilidades de las reformas. El gobierno de la República Dominicana inició la ejecución del Plan Decenal que surgió del consenso nacional, con recursos de préstamos internacionales, pero posteriormente no pudo hacer efectivos sus compromisos de ampliar su apoyo financiero, lo cual incidió en la desaceleración del proceso. El Salvador y Paraguay han mantenido su compromiso con la educación, luego de la finalización de la guerra y de la dictadura respectivamente. Jamaica, por su parte, ha seguido un patrón relativamente estable de financiación de la educación, a pesar de las dificultades económicas que enfrenta.

Cuadro 2. Brechas educativas nacionales

País	Porcentaje de niños que alcanzan 5º de Primaria		
	% Real	% Esperado	Diferencia
Rep. Dominicana	41	75	-34
El Salvador	58	79	-21
Jamaica	96	80	+16
Paraguay	74	81	-7

La *brecha educativa nacional* es la diferencia entre el logro de cada país en términos del porcentaje de niños que llegan al 5º grado de primaria y el rendimiento medio de países con el mismo nivel de desarrollo económico.

FUENTES: Niños que alcanzan el grado 5 de primaria: cálculos del UNICEF con base en estadísticas de UNESCO. PIB: Banco Mundial, Atlas del Banco Mundial 1995, 1994.

Pero aunque la adjudicación de los recursos económicos es un indicador del valor que una sociedad atribuye a la educación, no constituye por sí sola, quizás el motor más dinámico para el cambio. A este respecto la hipótesis planteada por el estudio de caso de Jamaica es muy diciente:

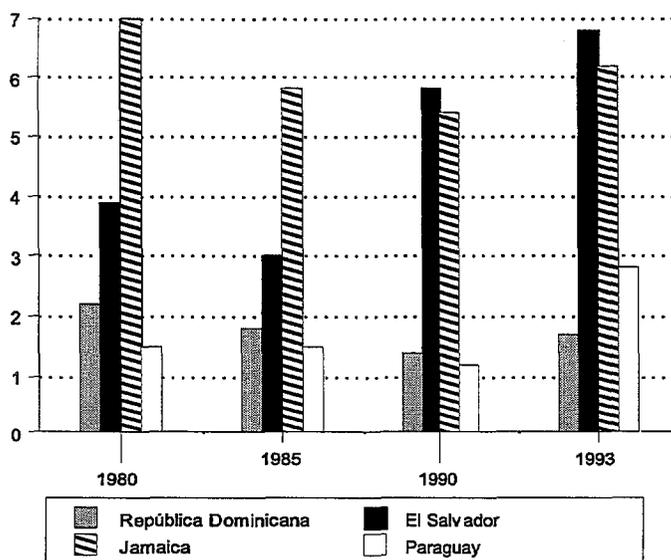
“Para efectos de la enseñanza es más importante poner un alto énfasis en el valor de la educación que tener grandes recursos. El beneficio es obvio si se cuenta con ambas cosas, pero si se compara un contexto de pocos recursos y alta valoración de la educación, con otro de gran riqueza y poco interés en la educación, posiblemente el

apoyo que reciba la enseñanza sea superior en el primero. La importancia que se pone en que la comunidad cuente con los recursos necesarios no tiene sentido si no se valora la educación suficientemente.”¹⁰

Historia y dinámica política

En la relación entre la educación, la historia nacional y la política social general se expresan quizás las diferencias contextuales más marcadas entre las reformas educativas de los diversos países. Las actividades conducentes a la reforma educativa de El Salvador se inician en un momento coyuntural de su historia; entre la firma de los acuerdos de paz y las primeras elecciones después de la guerra civil.¹¹ Desde las primeras etapas del proceso, los promotores de la reforma buscaron una amplia participación nacional por medio de la realización de un estudio de carácter diagnóstico en 1993, la constitución de una Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo un año después y la promoción de una consulta nacional en la cual participaron más de cuatro mil personas. Evidentemente, la democracia y la participación fueron la columna vertebral de la propuesta de reforma y permanecen como el desafío más importante de su ejecución, particularmente en el nivel de las escuelas.

Gráfico 1. Gasto total en educación como % del PIB



FUENTE: Anuario Estadístico 1995, UNESCO.

En forma paralela, para el Paraguay, la revitalización de la educación es concebida como un medio de consolidación de la democracia. A lo largo de casi dos siglos de historia republicana, el Paraguay ha tenido muy pocos períodos de democracia. A partir de 1989, luego de cuatro décadas de dictadura, el país está reconstruyendo una vía hacia la democracia, que pasa por el sistema escolar.

La historia política de Jamaica se refleja también en su sistema educativo y en el enfoque adoptado para impulsar la transformación de su educación. Esta se adelanta en un clima de menor conflicto político que en Nicaragua y El Salvador y con una herencia de mayor autonomía de las escuelas, lo cual explica que temas como la descentralización, de gran trascendencia en casi todos los países de América Latina, haya recibido menor atención en Jamaica.

En otros países de la región, Nicaragua, por ejemplo, la educación ha sido un terreno de lucha política durante las últimas dos décadas.¹² Y así continúa. Las fronteras ideológicas entre los sandinistas y los liberales se expresan claramente frente al sistema educativo, su gerencia y organización, y a la orientación del currículo. En la República Dominicana, por el contrario, la educación ha sido un factor de convergencia nacional. Todos los partidos políticos han contribuido a lograr los objetivos de la reforma educativa, que surgió por iniciativa de la empresa privada.

En todos los casos, se observa que el contexto político nacional es un factor predominante de aceleración o desaceleración en la ejecución de las reformas, particularmente cuando son, como la mayoría de las reformas en América Latina, promovidas por el gobierno central. La importancia de estos factores contextuales ha sido subrayada en previos análisis de los éxitos y fracasos de las reformas educativas. Estos estudios sugieren también que la voluntad política del ministerio de Educación no es suficiente; el ambiente político favorable para una reforma no puede crearse sin la participación de otros ministerios y sin una educación de los gobernadores estatales y administradores municipales y de los grupos de interés, como los sindicatos del magisterio y las asociaciones de la educación privada y los padres de familia. La pedagogía de la reforma comienza en casa.¹³

Entorno institucional de ejecución de la reforma

El escenario inmediato de una reforma educativa es la institución que la promueve; en la mayoría de los casos se trata del Ministerio de Educación. Pero no siempre. En los diferentes Estados del Brasil, Minas Gerais o Paraná, para mencionar las experiencias más difundidas, se están llevando a cabo ambiciosos planes de reforma educativa, que se integran por medio de la red que forman las Secretarías de Educación de todo el país. La capacidad política y técnica de los ministerios y secretarías estatales o distritales y su red de relaciones con organizaciones de apoyo tales como centros de investigación, universidades y asociaciones profesionales constituyen el recurso básico, no sólo para energizar y poner a funcionar, en primera

instancia, la maquinaria de una reforma, sino particularmente, para asegurar su continuidad y evolución. Observadores de la reforma educativa colombiana de 1991,¹⁴ y de la reforma de la República Dominicana,¹⁵ inconclusa la primera e interrumpida la segunda, coinciden en afirmar que la preparación y el profesionalismo de la burocracia estatal están muy relacionados con la sustentabilidad de la reforma. Las reformas educativas tienden a ser frágiles, particularmente cuando dependen de financiaciones externas y necesitan de un cuerpo profesional sólido y comprometido para sobrevivir crisis políticas, financieras y de credibilidad.

Los ministerios pueden adquirir esa capacidad internamente o por medio de relaciones cercanas con otras organizaciones. Chile constituye uno de los mejores ejemplos de la utilización de la capacidad establecida en los centros académicos, para los propósitos de mejoramiento del sistema educativo en su conjunto. El Ministerio de Educación y Culto del Paraguay ha recurrido a la creación de un Consejo Asesor de la Reforma, de Unidades Pedagógicas Departamentales y de una Unidad de Investigación y Experimentación Pedagógica. Aunque casi todos los centros públicos de investigación educativa creados en el pasado en América Latina fracasaron (el Instituto Nacional de Investigación de la Educación — INIDE, en el Perú y el Instituto Colombiano de Pedagogía — ICOLPE, son casos típicos), durante un lapso proporcionaron un apoyo técnico muy útil a los respectivos Ministerios de Educación. La relación que la universidad ha tenido con la educación pública en Jamaica, contrasta con la tensión dominante en Nicaragua entre las universidades y las escuelas públicas. El Salvador, por su parte, ha hecho partícipes a las universidades y a los grupos de investigación, liderados por organismos extranjeros, en el diagnóstico y desarrollo de las nuevas propuestas educativas.¹⁶ Pero más allá de alianzas estratégicas transitorias, se está perfilando un movimiento que busca establecer consorcios que comprometan a diversos sectores de la sociedad en la responsabilidad de la educación. El caso de Jamaica ilustra esta tendencia con mayor claridad, pero en diferente forma también lo hacen los otros casos. El Salvador, por ejemplo, a través de EDUCO en ámbito local y el Comité Dinamizador en el nivel central. La consertación nacional de la República Dominicana es otra modalidad de esta tendencia.

Se podría decir, para resumir los factores contextuales relacionados con la ejecución de las reformas educativas, que los cambios ocurridos más allá de las fronteras de las naciones de la región, han motivado la empresa de reforma educativa en todas ellas. La trayectoria educativa y el valor atribuido a la educación en cada país, expanden o limitan el horizonte de lo posible y condicionan los temas que en la práctica han de jalonar cada reforma nacional. La dinámica política partidista acelera o retrasa la ejecución de las reformas y la capacidad institucional existente proporciona energía y dirección y moderada estabilidad a los cambios.

Las estrategias de ejecución

La estrategia pedagógica

Como sucede con el aprendizaje de los individuos, el logro de los cambios de comportamiento colectivo pretendidos por una reforma educativa puede orientarse por pautas de pensamiento deductivo, que usualmente se mueven de lo general a lo específico, del centro a la periferia y de lo cosmopolita a lo local. Este es el caso de las reformas planificadas por los Ministerios de Educación y que posteriormente, se entregan a los gobiernos, instituciones o comunidades locales para su aplicación. También pueden ser guiadas por enfoques inductivos, que emergen de experiencias prácticas o movimientos locales que van transformándose en patrimonio común, a través del ritmo contrario, de una localidad a otra, de la periferia al centro, de lo individual a lo universal.

La ejecución de una reforma social se suele concebir e interpretar de acuerdo con otro eje o continuo: el que representa la profundidad y el ámbito del cambio propuesto. La diferencia se manifiesta en dos posiciones: los que creen que la reforma representa un cambio fundamental, una discontinuidad con el pasado y los que ven a la reforma como una extensión normal de las tendencias que se han venido desarrollando previamente, una maduración, más que una revolución. En el primer caso, se comienza por lo general con una reforma legal y amplia del sistema y, en el segundo, con programas de renovación o mejoramiento de los servicios existentes.

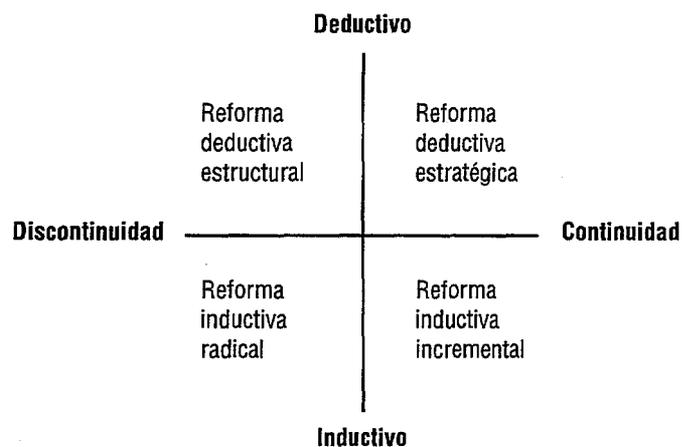
El cruce de los dos ejes que representan las dimensiones deducción-inducción y continuidad-discontinuidad nos puede ayudar, de manera heurística y transitoria, a entender las diversas estrategias seguidas por las reformas educativas (Ilustración No. 2). Aunque ninguna reforma educativa se ajusta en todo momento a un modelo único, en gracia de la discusión, se podrían ilustrar cuatro aproximaciones de ejecución, que presentan cierta analogía con la enseñanza escolar.

La reforma *estructural-deductiva*, por ejemplo, pretende establecer un sistema fundamentalmente nuevo en todos los aspectos y niveles simultáneamente; es comprensiva y tiende a diseñarse y ejecutarse a partir de los organismos centrales. La reforma educativa del Perú entre 1972 y 1980, constituye un buen ejemplo.¹⁷ Esta estrategia favorece la coherencia del sistema en desmedro de la participación y la creación local. Su éxito consiste en lograr el olvido de pautas antiguas y el aprendizaje de nuevas, en varios frentes y niveles, simultáneamente.

Otro grupo de reformas sigue un patrón deductivo (reforma *deductiva-estratégica*) pero concentrado en torno de puntos estratégicos donde se espera obtener cambios que afecten a todo el sistema en forma evolutiva e incremental, como lo intenta Chile actualmente. Esta estrategia permite concentrar los esfuerzos de ejecución y acumular experiencia en forma paulatina.

Otro tipo de cambio acumulativo a partir de experiencias realizadas en la periferia del sistema constituiría una tercera perspectiva de ejecución de las reformas: la reforma *inductiva-incremental*. Su talón de Aquiles está en la capacidad institucional para expandirse a los lados y hacia arriba. Finalmente, la búsqueda de cambios más radicales de abajo hacia arriba ejemplificaría otro estilo de ejecución de una reforma (*inductiva-radical*), con muy pocas referencias empíricas, más allá de la pedagogía de la liberación y algunos ensayos de educación alternativa.

Ilustración 2. Estrategias de ejecución de las reformas educativas



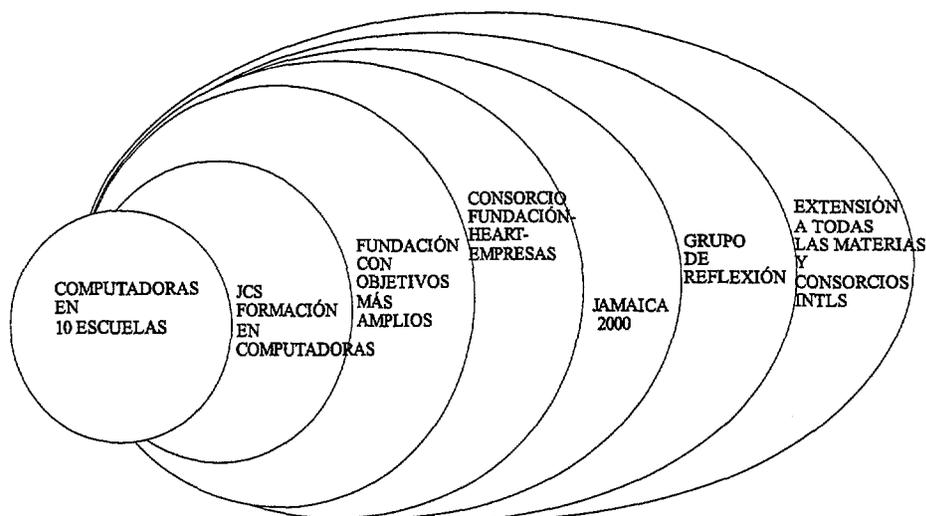
Tres de las reformas analizadas en los capítulos anteriores: República Dominicana, El Salvador y el Paraguay tomaron la perspectiva deductiva en la implementación de la reforma por medio de la ejecución de un plan centralizado y sistemático de renovación del sistema educativo.¹⁸ El Salvador y el Paraguay al igual que la Argentina (1993) y Panamá (1995) optaron por una reforma general de la educación consagrada en la legislación nacional. Jamaica, como Chile, se definió por cambios incrementales, en lugar de una reforma total del sistema. Los cambios educativos en Jamaica se concentraron en tres áreas complementarias de ajuste durante la presente década: una transformación de la educación primaria, un proyecto de reforma de la secundaria y una iniciativa del sector privado orientada a introducir la tecnología informática en las escuelas.

La pedagogía de las reformas deductivas implica el diseño de un paquete o un modelo que se distribuye de arriba hacia abajo o se entrega por medio de mecanismos tales como el mercadeo social, el entrenamiento, la publicidad, los seminarios, las publicaciones y las guías. Este esquema tiende a favorecer la uniformidad y el control central del proceso. Las contradicciones que se presentan al pretender cambios inductivos, creatividad local y participación, utilizando un enfoque deductivo, se buscan resolver por medio de estrategias de formación de consensos y foros de debate público. Así lo está intentando el Ministerio de Educación de El Salvador.

Las reformas inductivas siguen pautas muy variadas y, de manera análoga al arte socrático de enseñar, necesitan de una capacidad de ajuste permanente. El papel del reformador externo es más bien el de un facilitador del cambio, un inspirador de alternativas y un formador de recursos humanos. La reforma inductiva conlleva riesgos constantes ya que es naturalmente vulnerable, dada su dependencia de liderazgos locales y su carencia de recursos técnicos y poder político. Las alianzas estratégicas con organizaciones públicas e instituciones internacionales ayudan a subsanar parte de las dificultades de este tipo de reformas. El apoyo “benigno” que el Ministerio de Educación de Jamaica prestó a la reforma anteriormente presentada fue un factor decisivo para su continuidad. Otro caso paralelo ha sido el de la Escuela Nueva, originada en Colombia y adaptada en diez países gracias a la vinculación de gobiernos y organizaciones internacionales.

La dinámica de expansión de la reforma de Jamaica aparece representada en la Ilustración No. 3. La reforma se fue ejecutando a través de un proceso de extensión que se inició con la introducción de computadores en diez escuelas y con un reducido foco: el de la capacitación en computadores y continúa ampliándose geográfica y temáticamente hasta cubrir todas las materias del currículo escolar. Este proceso ha estado acompañado de un desarrollo institucional importante de la Sociedad de Computadores de Jamaica (JCS), de la Fundación que la complementa y de una serie de consorcios y redes de interacción. El interrogante planteado por el caso de Jamaica es si una reforma como la de la introducción de la tecnología informática en las escuelas para ampliar el acceso y mejorar la calidad, produciría mejores resultados por medio de una aplicación inductiva e impulsiva, que a través de una planificación central.¹⁹

Ilustración 3. El proceso de ejecución de la reforma educativa en Jamaica



Lo anterior no significa que la historia de las reformas educativas pueda caracterizarse por un enfoque consistente. La primera etapa de la reforma de la República Dominicana podría describirse como una reforma que surgió del interés y compromiso de un grupo de empresarios locales, que fue adoptada por el gobierno y que se extendió posteriormente a todo el país de una manera más deductiva que en sus inicios.

La apropiación y las metas

En todos los casos analizados, la condición indispensable para la exitosa ejecución de una reforma que requiere cambios profundos y con cierta estabilidad es su apropiación por parte de los actores principales y los ejecutores finales del cambio. Esto, que es crítico para cualquier reforma, es lo más importante en el caso de la educación. No se trata fundamentalmente del control de la “propiedad” de la reforma, sino del control intelectual sobre los conceptos, el significado social, la justificación y la lógica de la reforma, de la capacidad de incidir sobre ella y de armonizar los propios valores e intereses con la dinámica general del proceso. Las agencias externas pueden proporcionar los recursos y las oportunidades, pero es necesario conducir un aprendizaje desde el interior de las organizaciones involucradas.

Es más fácil apropiarse de una empresa futura por medio del conocimiento de la filosofía y las metas previstas. El alcance y la complejidad de las tareas involucradas en la ejecución de una reforma educativa, se reflejan en las metas propuestas explícita e implícitamente. El Salvador definió las metas a lograr, en términos cuantitativos como cualitativos.²⁰ El Plan Decenal de la República Dominicana, presenta un decálogo de metas descritas a partir de las acciones que los organismos centrales esperan realizar.²¹ Las metas conectan la retórica abstracta de la reforma con la metodología y los programas específicos a través de los cuales se ejecutan, pero no son inmutables. A lo largo de un proceso de reforma, las metas son siempre reformuladas y redireccionadas. Sin embargo, ellas proporcionan un espacio de interacción para el inevitable aprendizaje colectivo que es, en última instancia, el acontecimiento central de una reforma educativa.

La apropiación de las metas y principios de una reforma comienza por los reformadores. Un ministerio de educación débil y sin compromiso con el cambio no logra apropiarse de la reforma, ni convencer a los otros sectores y niveles del gobierno para que le otorguen un imprescindible apoyo.

En países tan diversos como el Paraguay,²² los Estados Unidos, la República Dominicana y la China,²³ los cambios del currículo recientemente propuestos se han encontrado frente a graves obstáculos para su adopción en las aulas. Ellos requieren de un profundo cambio de concepción del trabajo cotidiano del maestro, muy difícil de lograr sin una apropiación intelectual y actitudinal de los sustratos teóricos y dominio práctico de las nuevas propuestas.

Es bien conocido el abismo que separa la comprensión *in abstracto* del cambio de comportamiento. El sentido común, la literatura disponible sobre la ejecución de las reformas educativas y la información recogida en los casos presentados en este trabajo, coinciden en señalar la importancia de lograr una apropiación de los principios y prácticas de los cambios propuestos por parte de los maestros.

Sin excepción, la preparación de los maestros y su compromiso profesional con la reforma constituyen la premisa fundamental para su implantación en las escuelas. Buena parte de las limitaciones de los programas de EDUCO en El Salvador se deben a la limitada capacitación de sus maestros.²⁴ Este es quizás el reto más grande enfrentado actualmente por las reformas en Paraguay y la República Dominicana. Para responder a esta demanda de manera más coherente con la filosofía de la reforma el Paraguay está consolidando los Círculos de Aprendizaje, en los que participan los principales actores del proceso de cambio en las escuelas. Pero a pesar de que todas las reformas incluyen un componente de capacitación, éste no parece adecuado cuando se compara con las necesidades. La reforma inductiva de Jamaica también ha experimentado similares limitaciones. El Estado Brasileño de Paraná, además de los programas de capacitación para los maestros, está experimentando sistemas de aprendizaje y desarrollo institucional por medio de proyectos que buscan un trabajo de equipo en la búsqueda de la excelencia de cada escuela como organización.

Si se considera que la mayoría de las reformas educativas de la región han apelado a préstamos y donaciones internacionales para su ejecución, la pregunta sobre la apropiación social masiva una vez concluida esta primera etapa piloto, es un asunto de gran trascendencia no solamente para la supervivencia de una reforma en particular, sino especialmente para la posibilidad de realizar nuevas reformas sin necesidad de apoyo externo. En muchos países de América Latina y el Caribe los sectores más influyentes de la sociedad suelen estar aislados de las preocupaciones y reformas de las escuelas públicas. Asegurar su apoyo y participación es una tarea vital para los reformadores. Pero esto no puede lograrse si dichos sectores no encuentran que las reformas responden a sus necesidades sociales amplias y a sus intereses como miembros de una comunidad nacional.

El liderazgo

Un liderazgo consistente permitió logros notables y en un corto lapso a la ejecución de las reformas educativas en los cuatro países de la muestra. La primera lección que nos ofrece el caso de Jamaica es que el liderazgo es la condición *sine qua non* de las reformas educativas. Liderazgo imaginativo, intrépido y comprometido, en todos los niveles, es el ingrediente crítico para lograr un cambio fundamental en el sistema educativo.²⁵

Los Ministros de Educación en El Salvador, la República Dominicana (al menos en su etapa inicial) y el Paraguay, con la colaboración de funcionarios internacionales, proporcionaron estabilidad y consistencia al proceso. Paradójicamente, ese liderazgo, excesivamente centralizado en ocasiones, puede convertirse en factor de discontinuidad cuando los funcionarios de turno desaparecen. En la República Dominicana, por ejemplo, el proceso de ejecución de la naciente reforma se vió afectado por la salida de los líderes del Ministerio de Educación y de la agencia internacional coordinadora. Más que un líder carismático, la ejecución de las reformas requiere de una estructura de liderazgo de variada composición, incluyendo, técnicos, administrativos y políticos, que en sus diferentes frentes de trabajo y en las diversas etapas del proceso puedan hacer partícipes a otras organizaciones o personas e implantar los cambios de comportamiento y de procedimiento necesarios.

Aunque los Ministerios de Educación de la mayor parte de los países de la región poseen escasa capacidad de influencia y bajo prestigio, en algunos casos, El Salvador es uno de ellos, ejercen un liderazgo nacional, cuando su reforma se convierte en modelo para la transformación en otros sectores del gobierno.²⁶ Si la educación no es considerada una prioridad política nacional por el gobierno en general y los funcionarios de turno no tienen una capacidad de convocatoria amplia, las reformas educativas permanecen aisladas de la corriente principal de preocupaciones de la sociedad.

Gerencia y control

La ejecución de todas las reformas propuestas en los países de la muestra, implican el establecimiento de una cultura de gestión substancialmente diferente a la predominante antes de la reforma. Desafortunadamente las viejas prácticas del clientelismo político no se han podido desterrar completamente.²⁷ Siempre existe el riesgo de regresar a patrones preestablecidos de comportamiento. En el Desarrollo del Plan Decenal de la Educación de la República Dominicana, según observadores directos,

“se han producido distorsiones considerables en aspectos esenciales. Los procesos de apertura, flexibilidad y participación que caracterizaron y dotaron a la propuesta con una identidad propia, han ido desapareciendo progresivamente, para ser sustituidos por acciones que burocratizan cada día más los procesos de formulación, desarrollo y evaluación de diferentes acciones emprendidas en el marco del mismo. Se ha retornado de nuevo a las prácticas autoritarias que tradicionalmente caracterizan la gestión educativa.”²⁸

Una verbalización nueva no necesariamente implica un comportamiento diferente de los administradores y profesores. En esta oportunidad es muy apropiado

el aserto de Francis Bacon: “Pensamos según nuestra naturaleza, hablamos conforme a las normas y obramos de acuerdo con la costumbre.”

Las limitaciones institucionales de los organismos centrales que gerencian una reforma imponen con frecuencia un estilo lento y burocrático a su ejecución. En las reformas de enfoque deductivo que son normalmente impulsadas por la oferta más que por la demanda, el control se limita a constatar las actividades del centro más que a asegurarse de que estén ocurriendo reales transformaciones en la periferia del sistema. Los logros de la reforma, por ejemplo, en la República Dominicana, se tienden a expresar en términos de los currículos rediseñados, los libros publicados y los maestros entrenados más que en términos del nivel de ejecución o efecto de la reforma en las escuelas.

En las reformas de naturaleza más inductiva, la presión de la demanda pone en evidencia las limitaciones de las organizaciones locales para responder a las necesidades técnicas de manera rápida y eficiente. Este es un problema crítico para el JCSF en Jamaica y para la expansión del programa de reforma. En el Paraguay, el proceso de “entrega” de la reforma a los maestros sufrió un cambio substancial, en razón de la respuesta que el Ministerio de Educación logró recoger y procesar. La flexibilidad para adaptarse a las necesidades y circunstancias es una señal de aprendizaje.

Como en todo aprendizaje intencional, la claridad y factibilidad de las metas perseguidas por una reforma educativa, la percepción de su importancia por parte de la sociedad en su conjunto y su apropiación social son condiciones indispensables para que las reformas emerjan con fuerza y respaldo social amplio. Las estrategias de cambio utilizadas para lograrlas, el liderazgo del proceso y la capacidad organizativa para aprender y adaptarse, impulsan la ejecución de las reformas, les proporcionan continuidad y multiplican su presencia al involucrar nuevos agentes de cambio.

Presiones externas

Mecanismos de negociación y concertación

La ejecución de una reforma educativa y su resultado final están configurados por numerosas fuerzas externas. Los interlocutores de los reformadores comprenden una gran variedad de grupos con diversos intereses en la educación. Los reformadores, por una parte, enfrentan inevitables procesos de negociación y disponen, por otra parte, de la opción estratégica de fomentar consorcios y asociaciones para el logro de metas comunes. En los dos casos, el nexo de unión y la energía para la operación conjunta es satisfacción de los intereses de los grupos participantes.

Algunas reformas de la educación de alcance nacional han incluido una etapa de “concientización” y de “consenso” que se ha desarrollado en torno de propuestas

desarrolladas por agencias internacionales, comisiones nacionales de sabios o estudios empíricos de diagnóstico de la educación.²⁹ La tendencia, sin embargo, ha sido la de abandonar esta dinámica una vez que se inicia la ejecución de los programas y volver a ella cuando es políticamente imprescindible. El Paraguay ha tratado de mantener un Comité Asesor de la Reforma de manera más permanente. El gobierno colombiano y las fundaciones privadas optaron por crear en 1996, una corporación mixta para fomentar de forma estable la investigación y el desarrollo de la educación básica en el país.

Como lo sugiere la experiencia de Jamaica, las reformas que se inician desde abajo, tampoco pueden lograr un efecto de “contagio” amplio sin la participación o la tolerancia al menos, del gobierno central y sin el apoyo de organizaciones que les permita un sustento económico y un contacto con el mundo exterior. La experiencia de las Escuelas de Fe y Alegría y la Escuela Nueva, adaptadas en varios países de la región, confirman la importancia de este apoyo.

La capacidad de negociación con los sindicatos de maestros es probablemente uno de los factores más decisivos para el éxito de una reforma educativa, que como las de la presente década se orientan a cambios fundamentales en el poder de decisión sobre el ejercicio de la profesión docente, en la relación del estado con los gremios y en la vinculación más efectiva de actores tales como los padres de familia y el sector productivo.³⁰ La necesidad de negociar se extiende a otros ámbitos más allá del propio sistema educativo, por ejemplo, los otros ministerios, los empresarios y los políticos.

Las posibilidades de implantación de una reforma basada en la actividad de las propias comunidades y familias en ambientes de pobreza se aumentan cuando existen otros programas de empleo, educación de adultos, nutrición infantil y desarrollo de los gobiernos locales que fortalezcan el papel de las comunidades y las familias.

Los padres de familia y profesores participantes en el programa de EDUCO en El Salvador identificaron serios obstáculos para la ejecución de la reforma provenientes de las dificultades financieras de los padres, el desempleo, la carencia de educación y de poder político local para participar en las decisiones escolares, los elevados índices de desnutrición y la carencia de maestros provenientes de las regiones donde se ejecuta la reforma³¹. La demanda para una mejor educación se aumenta en la medida en que se fortalece la organización local comunitaria.

Canales de participación de las instituciones y redes del conocimiento

Siendo la reforma de la educación una empresa de poder y de conocimiento, su vinculación con las instituciones del conocimiento, tales como centros de investigación, organismos no-gubernamentales que desarrollan innovaciones educativas, la industria editorial y los medios de comunicación, es vital. Los países

con limitados recursos de investigación: pueden hacer uso de los servicios de la consultoría internacional. Estos pueden jugar un papel de gran importancia en la orientación de los procesos, pero no pueden reemplazar la competencia permanente requerida para el seguimiento de las reformas, su evaluación y el desarrollo de una nueva reforma.

La investigación proporciona información básica, modelos alternativos de operación y evaluaciones. La presión crítica ejercida por los investigadores es también muy útil para mejorar la calidad de la oferta de la reforma y para replantear las políticas. En países con mayor tradición de investigación social, como Chile, el Brasil, Méjico y Colombia, los centros de investigación y las universidades prestan un apoyo invaluable a los procesos de cambio. En otros casos, este insumo es más limitado pero no obstante necesario. El Salvador, por ejemplo, logró en corto tiempo desarrollar un estudio diagnóstico de su sistema educativo como base de la reforma con la cooperación de múltiples organizaciones nacionales y extranjeras. La República Dominicana se inscribió tempranamente dentro de las corrientes del pensamiento cosmopolita en materia de educación. En todos los casos analizados, sin embargo, el componente de investigación es precario y poco desarrollado.

El ciclo de vida de las reformas educativas

La génesis de las reformas educativas de la última década del siglo xx está estimulada por fuerzas políticas y cambios globales, más bien externos a los sistemas educativos. Ellas surgen como una respuesta a la incertidumbre que enfrentan las naciones y se nutren de un núcleo de ideas que trasciende a cada país en particular. Por una parte, se podría decir que se trata de un nuevo humanismo que sitúa al aprendizaje individual y colectivo en el centro de las preocupaciones de las políticas sociales. Pero por otra parte, la forma de las reformas actuales, no escapa a la influencia y fascinación que ejercen las organizaciones productivas contemporáneas y a la tentación de reducir la educación a un mecanismo de competitividad económica.

Una vez que una reforma nace en un país determinado, cobra una vida y un perfil propios al mezclarse con las fuerzas políticas locales y los intereses de los diversos actores, sin importar que sus raíces ideológicas sean comunes con las de otras reformas. En muchas ocasiones las reformas no pasan de la infancia al no lograr viabilidad política, status jurídico o apoyo financiero. Otras veces alcanzan a madurar, a ofrecer resultados y a originar otro ciclo de cambio y ajuste. Pero lo que hace diferente a las reformas educativas de nuestra época es que, al buscar una base de participación social más amplia, crean un clima político nuevo y una oportunidad de organización sin precedentes de la sociedad civil. La última fase de la vida de una reforma es su expansión nacional o estatal, más allá de proyectos piloto o de tímidos ensayos. Indudablemente, todas las reformas analizadas lograron sobrevivir a su etapa de configuración o de definición de su identidad, pero ninguna ha alcanzado plena expansión. En algunos casos, como en el de El Salvador y Jamaica, las

reformas educativas iniciaron transformaciones sociales muy notables y se constituyeron en punta de lanza para la introducción de otras reformas sociales.

El patrón de aprendizaje social implícito en la ejecución de una reforma educativa no parece responder a un modelo único. Las reformas de naturaleza más inductiva, por ejemplo, suelen tener una etapa de configuración lenta a través de un proceso de ensayo y error, asimilación y acomodación. En otras reformas se pueden identificar varias etapas que se mueven del pensamiento a la acción, ya que desarrollan un modelo de intervención y luego lo ejecutan, siguiendo una metodología de estímulo-respuesta. Los factores que juegan un papel determinante varían también durante cada una de las fases que se pueden diferenciar a lo largo de la vida de una reforma.

El futuro de las reformas pasadas y presentes

La experiencia de las reformas educativas del pasado nos indica que aunque buena parte de tales propuestas nunca se ejecutó plenamente,³² el proceso de desarrollar y ejecutar una transformación de amplia cobertura en un campo en el que convergen elementos técnicos con intereses creados y utopías nacionales, como es el caso de la educación, puede ayudar a crear una necesaria capacidad para establecer metas, ejecutar programas, repensar las políticas, negociar con los grupos con intereses creados y desarrollar mecanismos de participación e interacción entre los diferentes sectores de la sociedad. Las reformas educativas en marcha nos permiten comprobar que dicha capacidad en los países de la muestra es aún débil. A pesar de que cada país presenta logros muy variados y relativamente modestos de ejecución de la reforma en términos de cubrimiento, cambios de la cultura organizativa, participación de las familias y comunidades y transformaciones de las escuelas locales, todos demuestran una gran fragilidad y vulnerabilidad en la ejecución de los cambios frente a variables políticas y a la limitación de recursos técnicos y financieros. Pero sobre todo, una escasa capacidad de convocatoria de la sociedad en su conjunto.

Las reformas de la década actual, quizás más que las del pasado, tienen una demanda creciente, dada la urgente necesidad que tienen los países de cerrar las brechas educativas existentes en su propio interior y en relación con otras naciones. Pero ellas tienen que obtener un apoyo amplio más allá del ámbito de la educación, demostrar la factibilidad política de sus estrategias y la evidencia de nexo entre éstas últimas y los resultados obtenidos. Ellas necesitan aplicar en su concepción y ejecución los mismos principios pedagógicos que predicán: la importancia de disponer de una capacidad estable para aprender a solucionar nuevos problemas y a desarrollar nuevas reformas, la relevancia contextual y la participación y el énfasis en los resultados, en contraposición al énfasis en los insumos.

NOTAS

- ¹ Bernard, Anne. *The Consortium Graduate School of the Social Sciences. The Process of Building an Institution*. Ottawa: International Development Research Centre, 1993.
- ² McGinn, Noel y Borden, Allison. *Framing Questions, Constructing Answers: Linking Research with Educational Policies in Developing Countries*. Boston: Harvard Institute for International Development, 1995.
- ³ Coulson, Andrew. "Market versus Monopolies in Education: The Historical Evidence." *Education Policy Analysis Archives* 4,9 (1996).
- ⁴ Miller, Errol. Capítulo 4.
- ⁵ Hobbs, Cynthia y Rentel, Kathryn. Capítulo 5.
- ⁶ Sarubbi Zaldívar, Vicente. Mensaje a los editores. Asunción, diciembre 16 de 1996.
- ⁷ Ruiz-Casares, Mónica. "La Reforma Educativa en España." Apéndice.
- ⁸ Pérez, Andrés. "Condicionantes de la Reforma Educativa en Nicaragua," presentado en el seminario sobre reformas educativas en Washington, D.C. en septiembre de 1996.
- ⁹ El porcentaje esperado se calcula con base en una línea de regresión que utiliza el ingreso per cápita y datos sobre el número de niños que alcanzan el quinto grado de educación primaria (UNICEF. *The Progress of Nations, 1995*: 150-151). Es decir, que en la República Dominicana, por ejemplo, el 41% de los niños ingresa al quinto grado de primaria. El promedio de los niños que alcanzan el quinto grado de primaria en países de similar grado de desarrollo económico es de 75%. La República Dominicana estaría 37 puntos por debajo de tales países.
- ¹⁰ Miller, Errol. Capítulo 4.
- ¹¹ Guzmán, José Luis. En *La educación en El Salvador de cara al siglo XXI: desafíos y oportunidades*. San Salvador: UCA Editores, 1995.
- ¹² Arnove, Robert. *La educación como terreno de conflicto: Nicaragua, 1979-1993*. Managua: Editorial UCA, 1995.
- ¹³ Montenegro, Armando. *An Incomplete Educational Reform: The Case of Colombia*. Human Capital Development and Operations Policy. Working Papers. World Bank, 1995.
- ¹⁴ *Ibidem*.
- ¹⁵ Zaiter, Josefina. Capítulo 2.
- ¹⁶ Universidad Centroamericana Simeón Cañas. *La educación en el Salvador de cara al siglo xxi: Desafíos y oportunidades*. San Salvador, 1995.
- ¹⁷ Inés Aguerrondo ("Educational reform in Latin America: A survey of four decades." *Prospects* 12,3 (1992) menciona que el fracaso de muchas de las reformas educativas del pasado en América Latina se debió al enfoque inicial de planeación central, normativa y lineal que tomaron.
- ¹⁸ Aunque en una primera etapa la reforma educativa de la República Dominicana fue más inductiva. Lo contrario ocurrió en el Paraguay. La reforma está intentando caminos menos deductivos (Ver Capítulo 5).

¹⁹ Miller, Errol. Capítulo 4

²⁰ La reforma educativa de El Salvador se propuso ambiciosas metas cuantitativas y cualitativas a lograr en el año 2005. Las metas cuantitativas incluyen alcanzar determinadas tasas de escolaridad en preescolar (60%), primeros niveles de básica (90%), disminuir las tasas de repetición, deserción y sobre-edad. Las metas cualitativas, hacer partícipe a la comunidad educativa en la administración de la educación y mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos del Estado.

²¹ Las diez metas propuestas en la República Dominicana incluyen la expansión de la oferta preescolar, primaria, técnica y secundaria, eliminación del analfabetismo, reorganización de la educación superior, revalorización de la profesión y formación del maestro, elevación de la inversión en educación y una campaña nacional de concientización.

²² Información recogida por medio de entrevistas de grupo y entrevistas individuales a maestros participantes en la reforma educativa del Paraguay en 1995, sugiere que los maestros experimentaban en mayor o menor grado una situación de perplejidad frente a la aplicación de la reforma. Esta situación condujo a cambios de metodologías en el trabajo con los docentes. Véase: *Proyecto de apoyo a la reforma educativa del Paraguay, Educación Primaria: prácticas docentes, organización escolar y relaciones con la comunidad*. Asunción, 1995 (mimeo).

²³ Entre los principales obstáculos encontrados para ejecutar la reforma de la educación primaria en la zona rural de la China se destaca la baja calidad en la preparación de los profesores. Ver Wang, Yidan y Jacobson, Stephen L. "The Reform of Rural Education in China." *International Journal of Educational Reform* 2,4, 1993.

²⁴ Bejar, Rafael. Capítulo 3.

²⁵ Miller, Errol. Capítulo 4.

²⁶ Bejar, Rafael. Capítulo 3.

²⁷ Vincent, M. y Pimentel, J. Citados por Josefina Zaiter. Capítulo 2.

²⁸ Zaiter, Josefina. Capítulo 2.

²⁹ El Salvador y la República Dominicana desarrollaron un proceso de búsqueda de consenso nacional. Colombia y El Salvador crearon comisiones de expertos nacionales, quienes articularon los principios generales de las reformas.

³⁰ Además de la voz que los sindicatos de maestros han tenido en materia de condiciones laborales para sus miembros, los docentes quieren ser más activos como profesionales. La reforma educativa en España, México y Colombia, ha suscitado también un debate técnico.

³¹ Bejar, Rafael. Capítulo 3.

³² Aguerrondo, Inés. "Educational Reform in Latin America: A Survey of Four Decades." *Prospects* 22, 3 (1992); y *Op. Cit.* Montenegro, 1995.

APÉNDICE

LA REFORMA EDUCATIVA EN ESPAÑA

Mónica Ruiz-Casares

Resumen

Los rápidos y profundos cambios por los que atraviesan la economía mundial y los sistemas de información están originando reformas educativas en todo el mundo. España no es la excepción. Al igual que muchos otros países, España se enfrenta a serios retos: restricciones presupuestarias, presiones nacionales e internacionales, descentralización de la administración y las finanzas de la educación, entre otros. Inmersa en un proceso de cambio y de democratización durante las dos últimas décadas, España participa además en la creación de la Unión Europea, de la que es parte desde 1986. Estas circunstancias en las que las generaciones actuales están siendo educadas difieren radicalmente de las de la España de la década de 1970, lo que es esencial tener en cuenta para entender los nuevas iniciativas de reforma. Este estudio examina la relación entre el contexto europeo, la evolución interna del país y los recientes cambios en el sistema de educación.

Los principales objetivos de la reforma han sido aumentar la educación integral básica obligatoria y gratuita hasta los dieciséis años; reestructurar el sistema anterior y mejorar la calidad de la educación. La nueva estructura del sistema, actualmente más similar a la de otros países europeos, al tiempo que mantiene los mismos criterios mínimos de calidad en todo el país, permite que los alumnos reciban dos años más de educación básica gratuita y facilita una administración más ágil, al descentralizar competencias y materias que hasta ahora estaban a cargo del Ministerio de Educación y Ciencia (MEC). También ha abierto un cauce para la participación de la comunidad en el proceso educativo, así como para el establecimiento de mecanismos que permitan que los profesores y el plan de estudios se ajusten más al contexto escolar y a las necesidades específicas de cada alumno.

Este documento comienza por presentar una panorámica de las circunstancias históricas y socio-políticas que precedieron y acompañaron a la reforma. Se hace una breve referencia a las políticas educativas europeas, en la medida en que éstas quedan reflejadas en el texto de la ley. El núcleo del estudio lo constituye el análisis de los nuevos principios educativos y las principales modificaciones introducidas por la nueva ley, y de la reacción de los sectores sociales más directamente afectados por estos cambios.

La metodología consistió en analizar documentación relacionada con diferentes aspectos de la reforma, es decir, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE 1/1990, de 3 de octubre) y normativa complementaria; los documentos publicados por el Ministerio de Educación; artículos y libros escritos por

expertos en educación, y por personas involucradas en el proceso de la reforma; y boletines de prensa y artículos actualizados. También se realizaron algunas entrevistas con profesores y personal del Departamento de Educación de la Embajada de España en Washington, D.C.

La educación en perspectiva

Historia reciente de la educación: La Ley General de Educación de 1970

El cambio en el área de educación fue más visible en las décadas de 1960¹ y 1970 que en las dos décadas anteriores de la España franquista. En 1966, se promulgó La Ley de Educación Primaria, pero la falta de financiación hizo imposible la educación obligatoria, por lo que el efecto social de la extensión de la educación obligatoria gratuita no se hizo sentir hasta que se aprobó la Ley General de Educación de 1970 (LGE 14/1970, de 4 de agosto).

Por primera vez la Ley General de Educación consideró la educación como un medio de progreso social, y desarrolló una nueva estructura social y una nueva forma de producción económica; de hecho, el objeto de esta Ley fue preparar la mano de obra necesaria para manejar la tecnología industrial moderna. Ciertamente “antes de la reforma educativa la situación respecto a la formación profesional podía decirse, en pocas palabras, que estaba caracterizada por el exceso de personas con licenciatura universitaria, la escasez general de personal técnico o profesionales de grado medio, y una fuerza laboral con deficiente educación básica y conocimientos escasos o nulos de algún oficio.”²

Entre las aportaciones de esta ley destacan las siguientes:³

- Promover unidad, continuidad y flexibilidad en el proceso educativo
- Adaptar el contenido y la metodología a la evolución psicológica de los alumnos
- Reemplazar los exámenes tradicionales por evaluaciones continuas
- Fomentar el interés en la educación permanente con el fin de ayudar a todos a desarrollar todo su potencial
- Dar importancia a la igualdad de oportunidades
- Prestar mayor atención al principio de participación de todos los sectores relacionados con la educación

Aunque este sistema garantizaba oficialmente diez años de escolaridad obligatoria, la generalización de la educación solamente se alcanzó hasta la Educación General Básica (EGB). La igualdad de oportunidades que la Ley trataba de asegurar se veía amenazada por constantes recortes en el presupuesto de becas, y por la baja cantidad de ayuda financiera que se ofrecía a los alumnos; por otra parte la educación básica no tenía en cuenta el ambiente socioeconómico y geográfico de

los alumnos, ya que “imponía una uniformidad obligatoria o un centralismo autoritario.”²⁴ La negativa del Gobierno a reconocer las diferentes lenguas que se hablan en España es un ejemplo de la uniformidad y la “reproducción ideológica” que se buscaba.

Existen muchas circunstancias que explican el descontento general y la presión hacia el cambio, entre las que se encuentran: las contradicciones y ambigüedades de la Ley General de Educación, que tenía que ser interpretada por administradores de bajo rango; el favoritismo del gobierno hacia las escuelas católicas privadas, en perjuicio de las escuelas públicas; el hecho de que no se ofrecía enseñanza obligatoria gratuita a todos los españoles; y el que no se consideraban las diferentes necesidades y herencia cultural de los niños de las diversas regiones, así como las diferentes clases sociales y los ambientes rurales y urbanos; y las circunstancias políticas que siguieron a la conclusión de la dictadura.

Las limitaciones de la normativa de 1970

A partir de la muerte de Franco, en 1975, las instituciones autócratas fueron sustituidas por una forma de gobierno democrática y descentralizada. Para mantener el país unido se necesitó una gran colaboración política, voluntad de acuerdo y consenso entre los diversos grupos políticos. El fin del régimen franquista, la transición a la democracia y la aprobación de la Constitución de 1978, así como la entrada de España en la Comunidad Económica Europea dieron lugar a un cambio en el régimen del sistema educativo y se reconoció que necesitaba ser transformado.

A finales de la década de 1980, aparte de las nuevas circunstancias sociales y políticas, había también algunos problemas educativos de difícil solución:

- Altos índices de suspensos en la enseñanza obligatoria y necesidad de desarrollar los servicios de orientación escolar.
- Falta de organización y reglamentación en la educación infantil.
- Insuficiente atención a la educación física, las asignaturas de arte y las lenguas extranjeras.
- Excesivo academicismo de la formación profesional.
- Un Plan de estudios inadecuado (especialmente en el bachillerato), tanto para satisfacer las necesidades y aptitudes de los alumnos, como para estimular su interés.
- Necesidad de establecer mayor relación entre la educación secundaria y el mundo laboral.
- Insuficiente atención a los niños con necesidades especiales.
- Necesidad de igualarse a los reglamentos de la Unión Europea y dar al sistema español de educación una estructura y calidad docente similar a la de otros países europeos.

- Insuficientes mecanismos para evaluar el sistema educativo.
- La necesidad de mejorar la formación del profesorado.

En 1983, el Ministerio de Educación y las Comunidades Autónomas (CC.AA.) iniciaron una serie de reformas parciales en escuelas voluntarias en los últimos años de enseñanza obligatoria—en los institutos de Formación Profesional y Bachillerato—y en las escuelas de preescolar. Los resultados de dichos experimentos, las conclusiones del debate sobre el Proyecto de Reforma Educativa (presentado por el Ministerio de Educación y Ciencia en junio de 1987) y el contenido de un documento, que se presentó en febrero de 1988, sobre el tema específico de la Formación Profesional, fueron utilizados para desarrollar el Libro Blanco de la Reforma del Sistema Educativo. Después de meses de continuas huelgas de profesores y alumnos, en 1989, el Ministerio de Educación presentó el Libro Blanco, que fue sometido a debate público. En 1990 el nuevo proyecto de ley, la LOGSE,⁵ fue aprobado por el Partido Socialista, los Partidos Nacionalistas de Cataluña y el País Vasco, Izquierda Unida y otros partidos minoritarios. El Partido Popular (el principal partido de la oposición en aquel entonces, con aproximadamente un 30% de los votos) votó en contra de la LOGSE.⁶

Contexto político

La Constitución de 1978 encontró un equilibrio entre el modelo unitario y el federal. Tras la muerte del General Franco, las 50 provincias españolas fueron agrupadas en diecisiete Comunidades Autónomas, cada una de ellas con su parlamento semi-autónomo elegido por votación popular. Estas regiones se crearon teniendo en cuenta características socioeconómicas, culturales y lingüísticas.

La Constitución de 1978 incluyó la educación como una de las materias sobre la que el gobierno central y los Comunidades Autónomas comparten competencias. Corresponde exclusivamente al Estado⁷ determinar la ordenación general del sistema educativo de aplicación en todo el territorio nacional (determinación del material de estudio, el núcleo esencial de conocimientos mínimos, los requisitos para pasar de un grado a otro, etc) así como la elaboración de la normativa básica y determinación de los requisitos mínimos de los centros. Por otra parte, sólo el Estado puede expedir y homologar títulos académicos y profesionales, decidir sobre la formación del profesorado y su lugar de asignación, y controlar el calendario académico. El gobierno central también tiene competencia exclusiva sobre la planificación general de inversiones en enseñanza, la política de becas, la propiedad y gerencia de las escuelas españolas en el extranjero, y la cooperación internacional en materia educativa.

Por su parte, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias ejecutivas (gestión del sistema educativo en su propio territorio) y normativas (reglamentación y organización de numerosas cuestiones, excepto las reservadas

exclusivamente para el Estado). Finalmente las escuelas locales y el personal docente elaboran y realizan el programa resultante con un considerable margen de autonomía. Es decir que el sistema educativo español está basado en el principio de subsidiaridad (conforme al cual las materias no atribuidas al Estado por la Constitución pueden corresponder a las CC.AA. en virtud de sus respectivos estatutos) y tiene una estructura y un programa básico de estudios común para todo el territorio nacional.

Sin embargo, no todas las regiones accedieron al pleno ejercicio de sus competencias al mismo tiempo. Se adoptó un enfoque incremental (a paso rápido, mediano y lento). Por el momento la transferencia de las competencias educativas sólo se ha completado en siete Comunidades Autónomas (Andalucía, Islas Canarias, el País Vasco, Cataluña, Galicia, Navarra y Valencia). En el resto de las Comunidades Autónomas la gestión educativa está todavía a cargo del Ministerio de Educación y Ciencia. Esto significa que el Ministerio de Educación juega un papel doble en diez Comunidades Autónomas, en primer lugar al ejercer las funciones del Estado en educación, y en segundo lugar al encargarse también de las competencias que corresponden a dichas regiones.

Las responsabilidades educativas de las administraciones municipales son muy limitadas. Los ayuntamientos son responsables de mantener los jardines de infancia y escuelas de párvulos y de proporcionar terreno para su construcción. Además, pueden realizar actividades complementarias, como crear servicios de orientación, organizar seminarios y talleres, así como actividades artísticas y deportivas, y convertirse en centros de programas de alfabetización de adultos.

El proceso de descentralización también incluye estimular la participación de la comunidad en la gestión educativa. Con este fin, se fomenta la participación de los padres y las asociaciones juveniles en la conversión de los centros en comunidades educativas. Por otra parte, para lograr mayor representación social y responder mejor a necesidades educativas específicas, la reforma pone énfasis en que todos los organismos rectores (Claustros de Profesores, Consejos Escolares a todos los niveles territoriales, el Consejo General de Formación Profesional, y el Consejo de Universidades) sean participativos.

Finalmente, las competencias de los servicios periféricos del Ministerio de Educación han sido modificadas, no sólo como consecuencia de la devolución de competencias educativas a las CC.AA., sino también por el proceso de descentralización que está teniendo lugar en el Ministerio en sí. Esto significa que muchos asuntos se resuelven a nivel provincial.

La dimensión europea de la educación

En 1986, después de décadas de aislamiento, España pasó a formar parte de la Comunidad Económica Europea. El objetivo de dicha organización, que adoptó el

nombre de Unión Europea el 1 de noviembre de 1994, es alcanzar la integración total (en términos políticos, sociales y económicos) de sus Estados miembros. La Unión Europea trata de democratizar el proceso de cambio social y de construir una Europa de los pueblos. Los quince países que forman la Unión se enfrentan conjuntamente a importantes retos sociales y económicos, así como a la necesidad de mejorar la situación del empleo, fortalecer la competitividad de la Unión en el contexto del mercado internacional, promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y luchar contra la pobreza y la marginación social.

La inversión en el desarrollo de los recursos humanos es clave para asegurar la competitividad deseada en el mercado internacional. “El énfasis en la formación y la educación inicial es esencial, debido a su gran función preventiva y a su importancia, a medio y largo plazo, para establecer una buena base para la educación posterior y los sistemas de formación.”⁸ Asimismo, con vistas a reforzar la cohesión social, la Unión Europea fomenta el establecimiento de políticas para jóvenes, la integración social de la gente mayor y de los minusválidos, la lucha contra el racismo y la xenofobia, y el desarrollo de la cooperación transnacional y los intercambios de experiencias.

Se han registrado cambios profundos en la estructura de la población laboral, tanto en términos del tipo de ocupación y distribución laboral de hombres y mujeres, como en la demografía y la migración, el equilibrio entre las poblaciones rurales y urbanas, la estructura familiar, y las pautas de trabajo, educación y ocio. La Unión Europea reconoce la urgente necesidad y la posibilidad de llevar a cabo una acción común para hacer frente a los nuevos problemas del futuro y prestar especial atención al desarrollo de las regiones más pobres del continente. Como consecuencia, algunas de las regiones españolas más remotas y menos favorecidas se han visto beneficiadas por las políticas especiales de la Comunidad.⁹ En las dos últimas décadas, la mayor parte de las iniciativas de la Comunidad Europea en materia de educación se han dirigido a promover la cooperación entre universidades y colegios mayores, y permitir mayor movilidad a los estudiantes europeos. El Tratado de la Unión Europea de Maastricht ha otorgado a la Comunidad nuevas competencias en el área de educación, al establecer un marco legal que permite a la Comunidad tener mayor control sobre la educación, particularmente a nivel no universitario, aunque los Estados miembros siguen siendo responsables del contenido y la organización de los estudios en cada nación. Los dos principios, integración y subsidiariedad (europea), se combinan en un espíritu de cooperación entre los Estados y de consulta con los miembros de la comunidad. Una de las principales funciones de la educación en la Unión Europea es promover la ciudadanía europea. La Comunidad adopta un enfoque paneuropeo de la educación, y considera que es el medio para fortalecer la economía y la cohesión social europea.¹⁰ Por ello, para tener una Europa unida, la educación debe de inculcar valores europeos y multiculturales, así como el conocimiento de las distintas culturas europeas.

No obstante, el artículo 126 del Tratado de Maastricht se adhiere al Principio de Subsidiaridad para asegurarse de que no haya ningún intento de armonizar los sistemas de educación europeos. Es decir que “la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuera necesario, apoyando y complementando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística.”¹¹

La Unión Europea se basa en la aplicación de tres métodos principales o “instrumentos de cooperación:”

- **El establecimiento de redes** para intercambiar ideas y crear asociaciones transnacionales de organizaciones e instituciones que tratan temas similares.
- **Mayor movilidad e intercambio** de estudiantes y personal docente, y mayor colaboración a largo plazo entre las instituciones educativas.
- **Proyectos transnacionales comunes** para compartir nuevos enfoques educativos e incorporar una dimensión europea al contenido de la enseñanza.

El intercambio de experiencias e información sobre los sistemas educativos de los Estados Miembros y sobre sus reformas e innovaciones ha sido ampliado gracias a la creación de la Red de Información Europea (*European Information Network*) sobre educación, y a las visitas de estudio realizadas por autoridades responsables de la formulación de políticas educativas y especialistas en educación, como parte del programa ARION de acción comunitaria.

La cooperación a todos los niveles entre las instituciones docentes es una de las mejores formas de expresar la dimensión europea de la educación. La Comisión de la Comunidad Europea fomenta el aprendizaje de idiomas, la movilidad de estudiantes y profesores, el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios, y una ampliación de la enseñanza a distancia. En lo que respecta a la educación escolar, se pone especial énfasis en la cooperación entre los centros docentes en la Comunidad y el desarrollo de una red de asociaciones destinadas a asegurar la igualdad de oportunidades para todos en un sistema educativo de calidad.

El proceso de integración de España en la Unión Europea presenta, entre otros retos, el de elevar el nivel de competitividad del país. Esto supone incrementar la calidad de la educación a todos los niveles. El derecho al cambio de residencia de los ciudadanos en el territorio de la Unión Europea da lugar al establecimiento de equivalencias internacionales y a la adaptación de títulos y puestos de trabajo. En este mundo, en que cada vez existe mayor interdependencia entre los países, gran parte de los objetivos nacionales son un reflejo, o por lo menos un complemento, de las

recomendaciones y expectativas internacionales. La Reforma educativa española sigue los patrones europeos, en cuanto pone énfasis en los valores comunes de democracia, igualdad de oportunidades, respeto a la diversidad, fortalecimiento de la calidad de la enseñanza, y especialmente la calificación profesional técnica de la fuerza laboral de la Comunidad y la ampliación de los conocimientos de lenguas extranjeras de los estudiantes. En forma similar, la reforma introduce una dimensión europea de la educación, promueve la innovación en la enseñanza, e invierte en la formación inicial y permanente del profesorado.

La reforma educativa en la década de 1990

Las nuevas orientaciones de la política educativa

Acceso, igualdad y calidad son los tres objetivos principales de la actual reforma educativa en España, la cual tiene como objeto ampliar la educación obligatoria, promover la igualdad de oportunidades para todos y mejorar la calidad de la enseñanza. La reordenación del sistema educativo tiene como objeto dar a dicho sistema una estructura similar a la de otros países europeos, así como facilitar un incremento general en la calidad de la educación.

Uno de los principales objetivos de la reforma es el de ampliar la educación básica. La LOGSE establece educación básica completa para todos los niños y jóvenes hasta los dieciséis años de edad. Los ocho años de escolaridad obligatoria establecidos por la Ley General de Educación de 1970, no solamente eran menos de lo que la mayoría de los países europeos ofrecían, sino que también eran insuficientes para garantizar buenas oportunidades educativas a los ciudadanos españoles y proporcionarles el nivel de educación básica que la sociedad moderna exige. Al ampliar la educación obligatoria dos años más, modificar los niveles educativos y mejorar la calidad de la enseñanza, se pretende que los jóvenes de catorce años no tengan que tomar decisiones prematuras sobre si seguir estudiando o integrarse ya a la población activa; también se espera reducir así el alto porcentaje actual de suspensos y de deserción escolar. Además, España ha tenido que cambiar la edad de salida de la escuela de los catorce a los dieciséis años, para acercarse a la normativa de la Unión Europea. Por otra parte, el nuevo diseño de Formación Profesional trata de proporcionar cursos prácticos y establecer un vínculo real entre las escuelas y el mundo laboral.

La reforma responde también al principio de integración, al ofrecer las mismas oportunidades educativas a todos los niños y posponer la separación de éstos hasta la edad de dieciséis años. Se establece un equilibrio entre la adopción de un enfoque global y el reconocimiento de la variedad de aptitudes e intereses de los alumnos, por lo que se ofrecen diversas modalidades para apoyar a los niños con necesidades educativas especiales, así como un plan de estudios más abierto y flexible, y la introducción de asignaturas optativas en el nivel de Educación Secundaria Obligatoria (ESO).

El punto más importante en las leyes actuales sobre Educación Especial en España es el proyecto para la integración en las escuelas convencionales de los estudiantes que tienen necesidades educativas especiales. La integración es un proceso mediante el cual un niño o una niña con algún tipo de incapacidad es aceptado en una escuela “normal y corriente.” La innovación que este proyecto supone en el sistema general de educación, incluye adaptaciones curriculares, cambios organizativos y estructurales, y cualquier apoyo que necesite el alumno debido a su situación individual. Este trabajo lo realiza un Equipo Interdisciplinar en cooperación con la escuela y la familia. Como el propio Ministerio indica, “la Administración Educativa deberá responder a todas las demandas generadas por el cambio que para la escuela representa la integración escolar y el propio concepto de necesidades educativas especiales, constituyendo un reto especial para los centros y la propia Administración Educativa la atención a los alumnos con necesidades más graves, los alumnos con necesidades educativas especiales en zonas rurales y los alumnos superdotados.”¹²

La Ley ofrece varias recomendaciones para mejorar la calidad de la educación en todos los niveles, como son: la satisfacción profesional y la formación de los profesores, el nuevo plan de estudios y los materiales educativos, los recursos y la organización de la escuela, la innovación y la investigación, la asesoría educativa y profesional, y la evaluación de las escuelas y del sistema educativo.

- **Satisfacción profesional y formación de los profesores**

Para proporcionar incentivos profesionales y económicos a los profesores y mejorar sus condiciones laborales, el Ministerio ha negociado una estructura salarial basada en la formación de éstos, y ha establecido un Plan Nacional Anual de Formación de Profesores que ofrece una extensa variedad de cursos de formación gratuitos a través de universidades, Centros de Enseñanza de Profesores (CEP) y otras instituciones. La LOGSE ha aumentado considerablemente la participación de los cuerpos de profesores en la planificación de cursos y el establecimiento de criterios de desempeño profesional al nivel escolar.

- **Nuevo plan de estudios y materiales educativos**

El nuevo plan de estudios es flexible y responde a los recientes cambios de orden científico, social y tecnológico, así como a las prioridades de cada Comunidad Autónoma. La flexibilidad del nuevo plan de estudios permite a las escuelas y los profesores adaptar los requisitos básicos del mismo a las características culturales y sociales de la región, la escuela y los estudiantes en particular. Tanto el plan de estudios como los criterios de evaluación tienen como objeto, no solamente la adquisición de conocimientos específicos, sino también desarrollar las diversas aptitudes de los estudiantes. La reforma resalta la importancia de crear libros y

materiales didácticos que respondan a las necesidades de los profesores y faciliten la introducción de la reforma.

- **Recursos y organización de la escuela**

“El nuevo nivel de Educación Secundaria Obligatoria presenta numerosas dificultades institucionales, debido a que es necesario incluir más asignaturas optativas (para atender a la diversidad de los estudiantes) y coordinar los diferentes departamentos. La reforma hace hincapié en el papel de los Jefes de estudios, así como en fortalecer el papel de los Consejos Escolares, mediante el nombramiento de un administrador profesional, y en la gestión flexible y efectiva por parte de las cabezas de departamento.”¹³

La reestructuración del sistema también trae consigo la ampliación de los servicios de transporte y comidas, la construcción de nuevas escuelas, y la adaptación de las escuelas existentes (mediante la instalación de bibliotecas y salas de ordenadores, tecnología, arte y música, y la creación de un Departamento de Orientación en todos los centros de educación secundaria).

- **Innovación e Investigación**

La LOGSE promueve la investigación y la innovación en el diseño del plan de estudios, la metodología educativa, los materiales de enseñanza, la organización de la escuela y la cooperación entre las instituciones. Se pretende que la escuela no sea solamente un lugar de trabajo, sino también un espacio donde se pueda realizar investigación y resolver los problemas que surjan a diario. Como resultado, los profesores se convierten en investigadores de sus propios métodos de enseñanza, con lo que se fomenta un acercamiento entre la teoría y la práctica.

- **Orientación educativa y profesional**

Cada grupo de estudiantes tendrá un tutor que proporcionará orientación académica y profesional. Existirá también en todas las escuelas secundarias un Departamento de Orientación que colaborará en la preparación del Proyecto educativo de centro, fomentará la información y asesoramiento de los alumnos en los campos psico-pedagógico y profesional, y ayudará a aquellos que tengan problemas de aprendizaje. Por otra parte, cada distrito dispondrá de un equipo psico-pedagógico (para ayudar a los estudiantes que tengan alguna incapacidad) y un departamento asesor (para proporcionar apoyo técnico y asesoría a los equipos de profesores), con el fin de apoyar el desarrollo del plan de estudios, fomentar la cooperación entre las escuelas y colaborar con los CPE y otras instituciones locales.¹⁴

- **Evaluación de las escuelas y del sistema educativo**

La Ley presta atención a los exámenes y las evaluaciones de los alumnos, así como a las evaluaciones sobre el funcionamiento de las escuelas y la totalidad del sistema educativo. La LOGSE estipula que la evaluación del aprendizaje de los alumnos debe ser “global” y “continua” (Artículo 15.1), y que dicha evaluación es la base para decidir si los alumnos pueden pasar de un curso a otro.

Para garantizar la aplicación de las leyes y mejorar la calidad del sistema educativo, la LOGSE refuerza el papel de los inspectores en la evaluación de las escuelas y del propio sistema, y propone el establecimiento del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (INCE).¹⁵ La misión de este organismo es la de crear sistemas para evaluar los diferentes niveles educativos y escuelas, así como para llevar a cabo estudios de investigación y evaluaciones del sistema de la enseñanza, con el fin de presentar iniciativas y sugerencias a las Administraciones de Educación encaminadas a mejorar la calidad de la enseñanza.

Ateniéndose al principio de la educación permanente, la ley también regula la educación de adultos, con el propósito de asegurarse de que los adultos adquieran, actualicen, completen o amplíen sus conocimientos y aptitudes, para su desarrollo personal y profesional. La nueva normativa también impulsa la educación a distancia, siguiendo las consignas europeas.

Organización y estructura del nuevo sistema educativo

La nueva estructura del sistema consiste en la Educación Infantil (de cero a seis años), la Educación Primaria (desde los seis a los doce años), la Educación Secundaria Obligatoria (de los doce a los dieciséis años), el Bachillerato (desde los dieciséis a los dieciocho), ciclos de Formación Profesional de grado medio (desde los dieciséis a los diecisiete años de edad), y ciclos de Formación Profesional de grado superior (de los dieciocho a los diecinueve años). Todos los niveles están divididos en ciclos de dos años,¹⁶ cada uno de los cuales constituye una unidad estructural y curricular completa.¹⁷

Por primera vez la ley regula los objetivos educativos preescolares y establece que la educación infantil es voluntaria, en lo que se refiere a los padres, pero obligatoria para las autoridades educativas locales. La educación primaria y la educación secundaria obligatoria constan de un programa de diez años de educación básica obligatoria para todos los estudiantes. Los cambios más notables en el nuevo sistema son los que se proponen para la educación secundaria. La estructura descrita anteriormente consiste de dos niveles: educación secundaria obligatoria (de los doce a los dieciséis años), para completar la educación básica, y secundaria elemental no obligatoria (de los dieciséis a los dieciocho años), que consta del Bachillerato y la

Formación Profesional de nivel medio que se escoja. Al terminar la educación secundaria obligatoria, los alumnos que hayan alcanzado todos los objetivos establecidos reciben el Certificado de Graduado en Educación Secundaria, que les da acceso al Bachillerato o al Grado Medio de Formación Profesional. Aquellos alumnos que no satisfagan los requisitos establecidos tendrán a su disposición programas de formación que les enseñarán oficios y los conocimientos básicos para empezar a trabajar o matricularse en el Grado Medio de Formación Profesional.

El Bachillerato abarca los dos últimos años de la educación secundaria no obligatoria y consta de cuatro modalidades:¹⁸ Artes, Ciencias de la Naturaleza y de la Salud, Humanidades y Ciencias Sociales, y Tecnología. Cada una de estas modalidades da acceso preferencial a ciertas carreras universitarias y a ciertos módulos de la Formación Profesional específica de grado superior. En cada modalidad se ofrecen varias opciones. Aparte de las materias propias de cada modalidad y de las que son puramente optativas o de libre elección, existen materias comunes obligatorias para todos los alumnos: educación física, filosofía, historia, y lengua y literatura (de la CC.AA., castellano, y lenguas extranjeras). El hecho de que no todos los institutos (centros de educación secundaria) ofrezcan todas las modalidades puede dar lugar a cierta discriminación cuando los estudiantes traten de ingresar en instituciones de enseñanza superior. Un cambio importante es que el Bachillerato actualmente prepara, no solamente para el acceso a la universidad, sino también para la formación profesional avanzada.

Con el fin de responder a los cambios en el mercado laboral y de atenerse a los reglamentos de la Unión Europea sobre este tema, la reforma presta considerable atención a ampliar e incrementar la formación profesional. La aplicación efectiva del principio de libertad de movimiento de los trabajadores entre los quince países de la Unión Europea y su derecho a trabajar en cualquiera de ellos implica el establecimiento de un contenido educativo, nivel de formación y criterios comunes, para asegurar que las calificaciones profesionales sean reconocidas [fuera de las fronteras nacionales]. La ley exige que todos los estudiantes reciban una formación profesional básica en los niveles de educación secundaria obligatoria y bachillerato (Formación Profesional básica). Por otra parte la nueva ley dedica el Capítulo IV del Título I al diseño de la nueva estructura; es decir que la Formación Profesional está compuesta de ciclos de formación de grado medio y superior (Formación Profesional específica), divididos en cuatro módulos de diferente duración, dependiendo del campo profesional. La LOGSE promueve la formación continuada de trabajadores jóvenes y adultos, así como el desarrollo de cursos de aplicación práctica y actualización de contenidos. Además dicha ley solicita la participación y cooperación de empresas y sindicatos en el diseño, planeación, ejecución y desarrollo de los planes de estudios, así como en la organización de períodos de prácticas en las propias empresas. Los círculos empresariales tienen que establecer lazos más estrechos con el sector de educación y “considerar la formación como una rentable inversión de modo que, asegurada para todos los ciudadanos una amplia formación

de base, ésta pueda completarse y readaptarse de acuerdo con las necesidades del mercado laboral, frecuentemente cambiantes.”¹⁹

El calendario de la reforma

La implantación del nuevo Sistema Educativo deberá completarse a los diez años de su comienzo.²⁰ En la mayoría de los niveles educativos la estructura establecida por la LGE de 1970 será reemplazada a medida que los nuevos niveles y ciclos entren en vigor (Figura No. 1). Además se ha planeado la “aplicación anticipada” de la Educación Secundaria Obligatoria y el Bachillerato en un número determinado de centros, en forma paralela a la aplicación gradual del sistema, lo cual ha sido motivo de preocupación para padres, profesores y administradores.

Figura 1. Calendario de implantación de la reforma

Año académico	Nuevo sistema	Reemplazado por
1991-1992	Educación Infantil	
1992-1993	1º y 2º de Primaria	1º y 2º de EGB
1993-1994	3º y 4º de Primaria	3º y 4º de EGB
1994-1995	5º de Primaria	5º de EGB
1995-1996	6º de Primaria	6º de EGB
1996-1997	1º de ESO	7º de EGB
1997-1998	2º de ESO	8º de EGB
1998-1999	3º de ESO 1º de Bachillerato	1º de BUP (Bachillerato Unificado Polivalente) 1º de FP I (Formación Profesional) 3º BUP 1º FP II (sistema de formación especializada)
1999-2000	4º de ESO 2º de Bachillerato Formación Profesional específica en el grado medio	2º de BUP 2º de FP I COU (Curso de Orientación Universitaria) 1º FP II (sistema general) 2º FP I (sistema de formación especializada)
2000-2001		2º FP II (sistema general) 3º FP II (sistema de formación especializada)

Nota: La Formación Profesional específica de grado medio y superior se implantará progresivamente a lo largo del calendario de aplicación de la reforma.

Fuente: Education at a Glance. OECD Indicators, 1995.

Alvaro Marchesi, Secretario de Educación durante los últimos años de gobierno socialista, explica que “la extensión de la educación obligatoria supone un enorme esfuerzo de organización de los centros, de formación del profesorado o de inversiones, y dejar la reforma de los 1.200 centros para el año 96 plantearía muchas dificultades.”²¹ La ley indica que el proceso sea gradual, sostenido y sistemático. La introducción del nuevo sistema durará hasta el año 2,000, lo que dará tiempo a las escuelas para hacer los cambios necesarios para cumplir con los requisitos mínimos establecidos por la ley.

El plan de estudios y la evaluación en el nuevo sistema

El nuevo sistema introduce varios cambios importantes. Como hemos indicado anteriormente, la LOGSE amplía la escolaridad obligatoria hasta la edad de dieciséis años siguiendo un modelo de integración, según el cual todos los estudiantes siguen el mismo camino hasta los dieciséis años. En los próximos años España experimentará un incremento en la proporción de gente joven, entre las edades de 14 y 16 años, que estará estudiando en la corriente general del sistema educativo.²² La puesta en práctica de la reforma hace necesario un mayor número de institutos, así como profesores con diferente preparación, y la reestructuración de los centros docentes. Esta situación ha hecho que surjan preocupaciones, que han sido expresadas públicamente por los padres, los alumnos y otras personas interesadas en la educación.

La nueva estructura y requisitos del sistema educativo están dando lugar a otros cambios importantes, como la reducción en el número de alumnos por maestro²³ (lo que todavía no ha ocurrido en algunas partes del país); la introducción en el nivel elemental de profesores especializados en música, lenguas extranjeras y educación física; y la generación de un exceso de profesores de primaria, que tendrán que volver a ser preparados para enseñar nuevas asignaturas en dicho nivel, o tomar exámenes para enseñar en secundaria. Mientras tanto los profesores que no cuentan con la formación apropiada para enseñar ciertas asignaturas o niveles están enseñando “asignaturas relacionadas,” lo que ha dado lugar a un debate social bastante acalorado.

La LOGSE introduce un nuevo modelo de diseño y desarrollo del plan de estudios, que es más flexible y abierto, y permite que las Comunidades Autónomas, los colegios y el personal docente tengan una participación más activa. El nuevo plan de estudios se define en tres niveles diferentes: el diseño básico, los Proyectos Curriculares, y los programas a nivel de las aulas. El diseño básico, u oficial, del plan de estudios incluye el diseño que se ha establecido de forma obligatoria a nivel nacional y el establecido por las Comunidades Autónomas. Todas las propuestas hechas por los diversos gobiernos tienen que ser debatidas en un Consejo Escolar Regional/Estatad, que es una entidad en la que participan representantes de los profesores, padres, alumnos y administradores.

En el segundo nivel se encuentran los Proyectos Curriculares, que son adaptaciones del plan de estudios oficial a las características y circunstancias específicas de la escuela. Dichos proyectos son diseñados (para diferentes niveles, áreas y ciclos) por el equipo de profesores de cada nivel, aprobados por el Claustro de Profesores y el Consejo Escolar, y supervisados por la Inspección. En el tercer nivel están los Programas a nivel de las aulas, que existen para adaptar el Proyecto Curricular a un grupo específico de alumnos. Cada profesor/a tiene que crear un programa por cada grupo de alumnos cada año.

Acorde con este modelo de desarrollo del plan de estudios, la evaluación de los alumnos, los profesores y las escuelas, también se lleva a cabo una mediante un sistema flexible basado en los propios centros docentes. Las centros²⁴ deben establecer metas para las diferentes áreas de cada nivel de su Proyecto Curricular, teniendo en cuenta el Plan Oficial; y las decisiones sobre otorgamiento de títulos, calificaciones, y el paso de grado las hacen conjuntamente los profesores y los tutores. Este es otro ejemplo de la forma en que la LOGSE trata de aumentar la participación de los profesores en los procesos de toma de decisiones. Según Alejandro Tiana-Ferrer, Ex-director del INCE,

“Este enfoque de evaluación es producto de la teoría constructivista del aprendizaje, en la cual se ha basado el modelo del desarrollo del plan de estudios español. La necesidad de coherencia entre el plan de estudios y la evaluación de los alumnos hace necesario establecer requisitos como la naturaleza continua, global e integral de las evaluaciones y la insistencia en que la evaluación sea formativa, reguladora, orientadora y autocorrectora, y que vaya dirigida a mejorar los procesos y los resultados. En las actividades diarias de las aulas, la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación están muy ligados entre sí, y forman parte de un proceso continuo de enseñanza y aprendizaje.”²⁵

A diferencia de casi todos los otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), España no tiene exámenes nacionales o externos, excepto los que se hacen después del Bachillerato para entrar en la universidad. Al dejar al criterio de las escuelas la decisión sobre qué alumnos pasan de grado, y permitir a los profesores que evalúen a sus propios alumnos durante el período de escolaridad obligatoria, se pueden crear problemas de desigualdad entre estudiantes y escuelas.²⁶

Pocos profesores han pasado de evaluar contenidos a evaluar destrezas. Aunque todavía se ve poco cambio, algunas escuelas están desarrollando enfoques innovadores en el proceso de la evaluación. Es por ello que el Ministerio de Educación está prestando especial atención a la aplicación del nuevo plan de estudios, la formación permanente del profesorado, y la provisión de apoyo a las escuelas.

Implantación de la reforma y reacción del pueblo español

Existen numerosos grupos con intereses particulares en la reforma educativa; entre ellos se encuentran los sindicatos de profesores y administradores, los padres y los alumnos, la Iglesia Católica, las empresas e instituciones financieras y muchos otros individuos y grupos con diferentes grados de influencia para impulsar o entorpecer de la reforma.

Aunque la reforma es todavía demasiado joven para poder hacer una amplia evaluación de los cambios acontecidos en la educación española, algunos padres, profesores, investigadores, autoridades encargadas de la formulación de políticas, y otros agentes sociales han empezado expresar opiniones e intereses en su contra. El nuevo Gobierno se enfrenta a una doble reacción social de entusiasmo y esperanza, por una parte, y de drástico rechazo por la otra. En sus discursos de inauguración, el nuevo Presidente, José María Aznar, y la Ministra de Educación y Cultura, Esperanza Aguirre, abordaron el tema de la preocupación social sobre la aplicación de la reforma, al expresar su deseo de abordar la situación lo más pronto posible, y adoptar las medidas oportunas para resolverla en colaboración con las Comunidades Autónomas, los municipios y otros agentes sociales interesados.²⁷

Este es un año decisivo ya que el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria será introducida en todos los institutos, y también debido a que el nuevo gobierno se opuso a la LOGSE cuando los socialistas la presentaron a las Cortes para su aprobación. Hasta la fecha solamente se han establecido los tres ciclos (seis años) que constituyen la Educación Primaria. Por otra parte, el establecimiento de la Educación Secundaria Obligatoria está dando lugar a numerosas quejas entre las asociaciones de padres y los municipios tanto en áreas rurales como urbanas.²⁸

A pesar de las esperanzas que se habían depositado en la reforma y los logros de la misma, lo cierto es que hasta ahora

los datos empíricos muestran que España continúa padeciendo desigualdades en la educación, principalmente en el acceso a la misma, pero también en los resultados. El tiempo que se pasa en la clase es considerablemente menor y las calificaciones adquiridas son menores en el caso de los alumnos procedentes de sectores socioeconómicamente desfavorecidos. Las cifras también muestran que existen diferencias dependiendo del lugar de residencia de los alumnos (el rendimiento es mejor en las áreas urbanas) así como entre un sexo y otro (las niñas tienen calificaciones ligeramente más altas que los niños).²⁹

- **Profesores y administradores de escuelas**

Muchos profesores se han opuesto a esta reforma. Entre las razones que explican el frecuente rechazo de los profesores ante la innovación se encuentran su falta de confianza en la capacidad de la reforma para lograr las metas propuestas, su rechazo de la teoría pedagógica y el plan de estudios utilizados para justificar la reforma, y la creencia de que los recursos que se necesitan no llegarán y que la reforma creará más trabajo sin ninguna compensación adicional. Por otra parte los recientes recortes en el presupuesto de educación para 1997 incluyen una congelación en las contrataciones durante el presente año, un buen número de cesantías, y una considerable “reorganización” de los profesores en todos los niveles.³⁰ La falta de suficiente financiación también preocupa a los administradores de las escuelas, ya que la introducción de la Formación Profesional básica en las escuelas secundarias exige “un espacio y equipamiento de aula/taller/laboratorio de uso versátil,”³¹ y es posible que no puedan construirse o mantenerse si no se disponen de fondos públicos para ello.

La fuente del conflicto son los acuerdos firmados entre el Gobierno Socialista, Comisiones Obreras (CCOO, un sindicato que agrupa, principalmente, a profesores de primaria) y Unión General de Trabajadores (UGT, el segundo sindicato más grande), que son considerados por muchos profesores (principalmente los de educación secundaria) como acuerdos políticos a costa de intereses pedagógicos y éticos.

La nueva reforma que está teniendo lugar suscita una serie de preguntas. ¿Aborda la reforma las necesidades e intereses de los niños y jóvenes españoles? ¿Será la LOGSE capaz de crear igualdad de oportunidades para todos? ¿Incrementará el avance social? Estas son algunas de las preguntas a las que José Benito Alberola, Presidente de la Asociación Nacional de Profesores de Bachillerato, responde con mucho escepticismo o de forma negativa. El Sr. Alberola opina que cualquier retraso en el proceso de selección agravará aún más la brecha que separa a los alumnos de clases bajas con los de clases altas, debido a que estos últimos habrán estado asistiendo a escuelas de preparación al bachillerato más especializadas y mejores, y lo habrán hecho por un período de tiempo más largo. En este mismo sentido, Mercedes Rosúa, profesora de bachillerato, anticipa que “la masificación y la guerra a la calidad oficial empujarán a los padres a costear, a poco que puedan, la enseñanza de sus hijos en centros privados españoles o extranjeros.”³² Alberola está de acuerdo en que la ampliación de la educación secundaria obligatoria representa un paso adelante para la sociedad española,³³ pero tanto él como muchos otros profesores piensan que la nueva ESO no está respondiendo a la heterogeneidad de intereses y necesidades de los jóvenes,³⁴ y que la unificación del plan de estudios y de la metodología, así como la reducción del contenido, para hacerlo más accesible para todos, no darán como resultado una fuerza laboral mejor preparada.³⁵ Parece que los

[únicos] padres que piensan que la reforma mejorará las oportunidades de superación social y económica de sus hijos son los de los estudiantes más vulnerables.

Muchos profesores han expresado su descontento con la reforma, pues consideran que reduce la calidad de la enseñanza.³⁶ Piensan que se está prestando demasiada atención a la libertad de expresión y al desarrollo personal, y no lo suficiente a la adquisición de los conocimientos y conceptos básicos, que son esenciales para el aprendizaje posterior. Rosúa afirma que la reforma “extiende la metodología de párvulos, reduce a un mínimo las asignaturas de cultura básica, y trivializa el elemento conceptual.”³⁷ Cardoso García, maestro de educación secundaria y miembro del Consejo Escolar del Estado, que representa a la Federación de Profesores de CCOO, sostiene que es importante mantener un “dominio de los contenidos” actualizado, reflexivo y autocrítico, no solamente en lo que se refiere a los conocimientos presentados por el maestro en la clase, sino también respecto a los nuevos recursos culturales aportados por los alumnos.³⁸ Por otra parte Alberola critica la ruptura del sistema educativo español (entre la universidad y “el resto”) representada por la LOGSE y LRU, y advierte sobre las consecuencias de reducir el contenido del programa de estudios de educación secundaria: “las universidades tendrán, ya sea que asumir los contenidos generales que se impartían antes en el Bachillerato, o ignorarlos por completo y formar “superespecialistas.”³⁹

El Ministerio de Educación ha desarrollado un plan de supervisión de la aplicación de la LOGSE, conforme al cual se recopila información de los profesores, familias, directores de centros docentes, e inspectores, así como de los servicios de apoyo a las escuelas, mediante cuestionarios de opinión, análisis cualitativos de casos, y la revisión de una serie de Proyectos Curriculares. Basándose en estos datos, Tiana-Ferrer concluye que los profesores están experimentando dificultades para preparar los proyectos de los planes de estudios, especialmente en las escuelas secundarias. Los aspectos que han presentado mayores dificultades han sido los más innovadores, es decir las decisiones y procedimientos relativos a la evaluación,⁴⁰ acreditación, el paso a un grado superior, y la forma de manejar la diversidad. Otros temas, como la secuencia del contenido, la metodología de la enseñanza, la selección del material del plan de estudios, la adaptación a las características específicas de la escuela de los objetivos de cada área y las metas de cada nivel, así como su distribución por ciclos, no han representado mayor dificultad para el profesorado.

La experiencia demuestra que los profesores que no están suficientemente motivados y preparados no son efectivos en la aplicación de una reforma. Ninguna reforma educativa puede tener éxito si los profesores no la entienden, no la acogen, y no disponen de los conocimientos necesarios para ponerla en práctica. Durante los primeros años del proceso de la reforma, la formación que se ofreció a los profesores en ejercicio fue con frecuencia inadecuada y en muchos casos brilló por su ausencia. En 1993, cuando algunos institutos comenzaron a aplicar la reforma “por adelantado,” los profesores se quejaron de que les habían dado poco aviso, y que no

estaban lo suficientemente capacitados o preparados para enseñar el nuevo plan de estudios.”⁴¹ Tanto los profesores como los padres expresaron su preocupación, no solamente porque los alumnos iban a ser incorporados en el segundo ciclo de ESO sin haber pasado por el primero, sino también porque no se disponía de materiales y la administración no proporcionaba suficiente apoyo para enseñar las nuevas asignaturas.⁴² Alicia Mederos (maestra) indica que, en general, los profesores que tuvieron que llevar a la práctica, con poca ayuda del Ministerio de Educación, unos criterios pedagógicos nuevos y todavía vagamente definidos se sintieron “confusos y llenos de ansiedad.”⁴³

El establecimiento de fechas límite muy próximas llevó a muchas escuelas a poner mayor énfasis en el desarrollo del documento, en vez de en el proceso de su elaboración. Muchas escuelas adujeron que no habían recibido suficiente ayuda de las autoridades educativas para preparar los Proyectos Curriculares. Tiana-Ferrer señala que algunas de las dificultades experimentadas por los profesores en el proceso de preparar y desarrollar los Proyectos Curriculares y Programas a nivel de aula y de área se deben al “fuerte individualismo de algunos profesores, la tradición centralista del sistema educativo español, una cierta tendencia hacia la burocratización, y una clara desconfianza en los dirigentes pedagógicos.”⁴⁴ Sin embargo los profesores (principalmente de la escuela primaria) creen que los Proyectos Curriculares son útiles por que fomentan el trabajo en equipo, la adaptación de la enseñanza a las características de los alumnos y de la escuela, y la mejora del arte de la enseñanza.

Actualmente hay claros indicios de que la situación está mejorando en estos aspectos, ya que el Ministerio y otras instituciones regionales están poniendo énfasis en la formación y se están ofreciendo incentivos, y más numerosas y mejores oportunidades para que los profesores adquieran los conocimientos necesarios para llevar a la práctica el nuevo sistema. Por otra parte, la competencia entre diferentes casas editoras está dando lugar a que se publique una considerable variedad de materiales de alta calidad, con lo que los profesores tienen donde elegir. Asimismo los Planes Provinciales de Formación del Profesorado (PPF) están cobrando vigor, y su uso se está extendiendo mediante la creación de una red de Centros de Profesores (CEP)⁴⁵ y una serie de acuerdos de cooperación con las Comunidades Autónomas (con competencias plenas en materia educativa) y con las administraciones municipales y provinciales.

A pesar de todas las dificultades y las deficiencias de la LOGSE, varios profesores dicen estar convencidos del valor de una reforma que promueve la labor interdisciplinaria y el trabajo en equipo, aparte de que se usa un plan de estudios más flexible y abierto que tiene en cuenta la diversidad de estudiantes. Cardoso García describe el bachillerato anterior como algo “tremendamente segregante.” ... “dirigido a una minoría, y que giraba en torno a algunas áreas especializadas del conocimiento.” Otro gran logro de la reforma es la “política de integración,” es decir

el establecimiento de medidas para mejorar la provisión del servicio de educación a los estudiantes con necesidades especiales, de forma que puedan alcanzar los objetivos generales establecidos para todos los alumnos.⁴⁶ Finalmente, la ampliación de la educación gratuita y obligatoria a todas las niñas y niños es de por sí un éxito. La tarea de llevar dicho concepto a la realidad (más allá de toda demagogia igualitaria) es todo un reto.

Rosa López-Boullón no está de acuerdo con quienes piensan que la reforma reduce la calidad de la educación, y afirma que la reforma introduce metodologías innovadoras que ayudarán a los alumnos a desarrollar diferentes destrezas y a adquirir conceptos importantes.⁴⁷ Como señala Cardoso García “las nuevas demandas sociales exigen una nueva identidad profesional y diferentes hábitos profesionales.”⁴⁸ Aunque no sea un proceso fácil, los profesores tendrán que deshacerse de muchos de sus antiguos esquemas.

- **La Iglesia Católica**

Por otra parte, la decisión de que la enseñanza religiosa deberá ofrecerse en todas las escuelas, pero que será una asignatura optativa para los alumnos, generó una gran oposición entre los católicos más conservadores y los obispos católicos españoles. Sarah J. Evans describe la situación de la forma siguiente: “En años recientes los alumnos han tenido la opción de escoger entre ética y religión. El interés por la ética nunca fue muy grande. Bajo el nuevo proyecto de ley esta opción desaparece, aduciendo que debe filtrarse por todo el plan de estudios, y se reemplaza con tiempo libre. Los obispos están tratando de que se ofrezca otra asignatura optativa, como cultura religiosa, argumentando para ello que, al hacer que la alternativa sea tiempo libre, se pone a la religión en una posición de desventaja injusta.”

- **Padres y alumnos**

La escasez de recursos económicos también representa un obstáculo. Todo este cambio—edificios nuevos y con acceso para minusválidos, bibliotecas mejor equipadas, mejores materiales de enseñanza, salarios más altos y profesores mejor preparados—representa un gasto muy elevado. El presupuesto de educación para 1997 ha sido recortado en un 2,5%,⁴⁹ lo que afecta principalmente a las instituciones públicas de primaria y secundaria. La falta de suficiente estructura y recursos para aplicar la reforma se hace notar especialmente en las áreas rurales, donde los estudiantes tendrán que recorrer hasta a 30 kilómetros de distancia para asistir a clase.⁵⁰ El nuevo gobierno ha dado permiso especial a los estudiantes en las áreas rurales para que cursen la ESO en sus localidades, en vez de tener que viajar a institutos en ciudades más grandes. Se trata de una solución temporal (para el año escolar 1996–1997) a un problema que habrá que estudiar más a fondo.⁵¹

Los padres también están preocupados por la mezcla de los alumnos de dieciocho y los de doce años en los institutos, especialmente en las zonas urbanas amenazadas por las drogas y la delincuencia. Por otra parte el hecho de que no se ofrezcan las cuatro modalidades de conocimiento en todos los institutos significa que se discriminará en contra de algunos estudiantes, al reducirse sus posibilidades de acceso a ciertas carreras universitarias. Muchos institutos ofrecen solamente algunas de estas ramas y otros tantos cubren el hueco ofreciendo asignaturas optativas, si bien los padres se quejan de que esta opción crea un “bachillerato de segunda clase.”⁵² Otras quejas presentadas por la Confederación Española de Asociaciones de Padres y Madres de Alumnos, que afectan a los estudiantes en las áreas rurales, son la falta de medios de transporte, el incremento en el costo de las comidas, y las malas condiciones de los edificios de las escuelas.⁵³

La Confederación Católica de Padres de Alumnos y la Sociedad Española de Estudios Clásicos son algunos de los grupos que han estado presionando al Ministerio de Educación para que amplíe la fecha límite para completar la aplicación de la LOGSE, de manera que se tenga tiempo de corregir sus deficiencias;⁵⁴ sin embargo no todas las Asociaciones de Padres (APA) están de acuerdo con esta solución. Carlos Magdaleno, coordinador de las APAs rurales ha dicho que “la reforma ya está hecha y sería muy complicado paralizarla. Además perjudicaría a los alumnos...Lo único que reivindicamos es una adecuada inversión en educación que permita una enseñanza de calidad y una red de centros acorde con las características de este medio, que permita una oferta educativa rural no discriminatoria respecto al medio urbano.”⁵⁵

Otro tema candente para algunas APAs es la poca atención que se da a la lengua castellana en el País Vasco, Galicia, Cataluña y en otras Comunidades Autónomas, donde se dedica más tiempo y a aprender inglés y otras lenguas regionales y extranjeras que a aprender español. En último término lo que va a ocurrir, dicen las APAs, es que los estudiantes van a salir perjudicados porque su movilidad entre regiones y sus posibilidades de obtener ayuda financiera regional se verán reducidas.⁵⁶

Después de varios meses de protestas, los estudiantes de Educación Secundaria se manifestaron de nuevo en varias ciudades, el 14 de noviembre de 1996, culpando al Ministerio del retraso en la búsqueda de soluciones a problemas como la disparidad en la proporción de estudiantes y profesores, y la falta de profesores para todas las asignaturas nuevas. El actual Secretario de Educación negó la acusación de que haya habido recortes presupuestarios y subrayó que se ha incrementado el número de profesores en los territorios administrados por el Ministerio.

Retos de cara al futuro

Ciertamente los cambios en el marco legislativo, como resultado de la aprobación de la Constitución de 1978 y la completa integración de España en las instituciones europeas, junto con los cambios culturales y tecnológicos que han tenido lugar en las últimas décadas, y las diversas deficiencias del sistema educativo anterior, hicieron patente la necesidad de llevar a cabo un cambio profundo de la educación. La LOGSE estableció un nuevo sistema de educación no-universitario, que comenzó en el año académico de 1991–1992 y ha venido aplicándose paulatinamente. En el período actual de la reforma educativa, la descentralización está ligada a la ampliación de la escolaridad obligatoria, la transformación estructural del sistema educativo, la renovación del plan de estudios, y el incremento en la calidad de la educación.

Los nuevos cambios en el sistema educativo, que incluyen la reorganización de su estructura y el aumento en la educación obligatoria, tienen como fin, entre otras cosas, proporcionar a todos los españoles una educación secundaria (desde los doce a los dieciséis años—ESO), así como que la educación en general responda a las circunstancias socioeconómicas y culturales de las escuelas, y se garantice que todos los estudiantes adquieran un mínimo de conocimientos y destrezas. Asimismo hay que renovar la metodología y adaptar el contenido del plan de estudios a los alumnos; los profesores necesitan aceptar la reforma; se necesita formar a los administradores y a los profesores para poner la reforma en práctica; y hay que desarrollar un sistema de evaluación a todos los niveles. Para llevar a cabo esta reforma se han tomado medidas legales, institucionales y financieras, pero los recientes recortes en el presupuesto de educación para 1997 han dado lugar a numerosas manifestaciones e inquietud social.

De acuerdo con el nuevo contexto legal e ideológico del Estado, como resultado de la Constitución de 1978 y del proceso de integración de España en la Unión Europea, la LOGSE ha establecido un marco legal que define la estructura educativa común y el plan de estudios del país, con lo que se especifican los requisitos mínimos para que los títulos expedidos en España sean válidos en toda Europa. La LOGSE trata de armonizar tres identidades diferentes: la europea, la española, y las regionales. A lo largo de la historia de España, los diversos territorios y pueblos de la Península Ibérica (y, a mayor escala, de Europa) han luchado por incluir sus intereses en los programas políticos. La reforma educativa es un paso adelante en el reconocimiento de las peculiaridades de estas regiones, con lo que se refuerza la democracia y se prepara a la población activa para hacer frente a las exigencias de un mercado laboral cada vez más competitivo.

Los enormes esfuerzos del pueblo español para apoyar y transformar su sociedad y sus instituciones tienen que complementarse con un esfuerzo similar en los círculos de la enseñanza. El Ministerio es consciente de que para lograr que la

reforma tenga éxito es esencial contar con el apoyo de los principales protagonistas de la misma (especialmente los profesores). Es por ello que el énfasis puesto en el desarrollo de materiales didácticos y en ofrecer cursos de formación, por ejemplo, ha ayudado a los profesores a “hacer el cambio” y ha reducido algo de la ansiedad, confusión e incluso hostilidad que muchos profesores expresaron al principio de la aplicación de la reforma. Para que la reforma tenga éxito todos los protagonistas tienen que poder expresar su opinión y comprometerse a mejorar la calidad, el acceso a la educación y su eficacia. Sin embargo todavía existe resistencia a la nueva reforma, por creer que dará lugar a una “deterioro” en el nivel educativo (“analfabetismo funcional”), así como en las escuelas y en la identidad profesional de los profesores.⁵⁷

La aplicación de la reforma educativa exige el compromiso político del Gobierno y el apoyo del pueblo español. El nuevo gobierno que tomó el mando en mayo de 1996 se enfrenta a la difícil tarea de permitir que todos los protagonistas expresen su sentir, y asegurarse de que la reforma continúe ejecutándose. Ahora no se puede dar marcha atrás. El futuro está en manos del diálogo.

NOTAS

¹ En 1963 el Ministerio de Educación y Ciencia llevó a cabo una campaña nacional para eliminar el analfabetismo; en 1964, el Gobierno aumentó en dos años la asistencia escolar obligatoria, con lo que se exigió que los niños entre seis y catorce años de edad fueran a la escuela. En el mismo año la Ley de Educación Técnica aumentó las oportunidades en educación secundaria y superior, lo que también tuvo lugar gracias a la apertura de un mayor número de escuelas secundarias estatales y privadas.

² Díez Hochleitner, R., Tena Artigas, J. y García Cuerpo, M. "Education and Work in the Spanish Educational Reform." *Experiments and Innovations in Education No. 42*. UNESCO (1981): 17.

³ MEC. *Informe Nacional de Educación*. Madrid, 1990.

⁴ World Confederation of Organizations of the Teaching Profession (WCOTP). "Compulsory Education: Social Expectations. National Reports on the Theme for 1977, in their Original Languages. Vigésimo Sexta Asamblea de Delegados (Lagos, Nigeria, 3-10 de agosto de 1977)."

⁵ La Constitución Española de 1978 distingue entre leyes orgánicas (art. 81) y leyes ordinarias. Las leyes orgánicas son básicamente las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá la mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto. Por su parte, las leyes ordinarias se usan para todos los temas que no tienen que ser regulados por una ley orgánica y pueden ser aprobadas por la mayoría de los miembros presentes, siempre que las Cámaras estén reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Por lo tanto, la trascendencia de las leyes orgánicas (que son las más importantes inmediatamente después de la Constitución) se explica tanto por su contenido como por el proceso que hay que seguir para su aprobación, modificación y derogación. En España la Ley de la Reforma Universitaria (LRU-11/1983, de 25 de agosto), la Ley del Derecho a la Educación (LODE-8/1985, de 3 de julio), y la LOGSE son leyes orgánicas, ya que se refieren a un derecho civil básico; es decir, desarrollan el Artículo 27 de la Constitución y regulan la educación a los niveles universitario y no universitario.

⁶ El 3 de marzo de 1996, el Partido Popular ganó las elecciones en España, y empezaron a correr rumores de cambio, aunque el nuevo gobierno no se formó hasta mayo.

⁷ Los términos "administración central," "Estado," y "gobierno central" son utilizados indistintamente.

⁸ Commission of the European Communities. *Green Paper. European Social Policy. Options for the Union (Resumen)*. Luxemburgo: ECSC-EEC-EAEC, 1994.

⁹ Varios de los programas incluyen una serie de medidas concretas para apoyar a las regiones en peores condiciones socioeconómicas. Entre dichas medidas destacan las de proporcionar información, asistencia técnica y apoyo financiero adicional.

¹⁰ Con este fin, la Comisión de la Comunidad Europea cuenta con varios programas de educación intercomunitaria: Sócrates, Leonardo da Vinci, "Juventud con Europa," etc.

¹¹ Tratado de la Unión Europea, Capítulo 3. Artículo 126, párrafo 1.

¹² *Op. Cit.*, MEC, 1990: 110.

¹³ Marchesi, Alvaro. "Educational Reform in Spain." En *International Review of Education*. UNESCO Institute for Education and Kluwer Academic Publishers, v38, n6 (1992): 204.

¹⁴ En varias Comunidades Autónomas se han creado Centros de Apoyo y Recursos (CAR) para proporcionar ayuda a los profesores y alumnos en áreas rurales. Dichos centros incluyen profesores especializados en educación física, música, lenguas y pedagogía terapéutica.

¹⁵ Ver Real Decreto 928/1993, de 18 de agosto (Boletín Oficial del Estado de 6 de julio).

¹⁶ Excepto en la Educación Infantil que está compuesta de dos niveles: uno desde los cero a los tres años (Primer Ciclo) y otro de los tres a los seis años (Segundo Ciclo).

¹⁷ Ilustración No. 1.

¹⁸ La LOGSE define las asignaturas de arte y la enseñanza de idiomas como enseñanzas de régimen especial. Las asignaturas de arte están divididas en: arte dramático, arte plástico y diseño, música y danza.

¹⁹ Ministerio de Educación y Ciencia. *Informe Nacional de Educación*. Madrid: MEC, 1992: 80.

²⁰ Para obtener el contexto legal del calendario, ver Real Decreto 986/1991, de 14 de junio (BOE de 25 de junio de 1991), modificado por el Real Decreto 535/1993, de 12 de abril (BOE de 4 de mayo de 1993); modificado por el Real Decreto 1478/1994 de 1 de julio (BOE de 28 de julio de 1994).

²¹ Pérez de Pablos, Susana. "Reforma sí, reforma no," *El País* (11 de mayo de 1993): 8.

²² Según el Ministerio de Educación, "el hecho de que a principios de los años ochenta se alcanzase la escolaridad completa de los alumnos entre seis y trece años, y en años recientes la escolarización completa de los niños de cinco años, a la vez que unas tasas muy elevadas para los de cuatro (88%), catorce (92%) y quince (78%), junto con los efectos notorios del descenso de la natalidad, hacen posible el planteamiento realista de una ampliación de la escolaridad obligatoria hasta los dieciséis años." (*Informe Nacional de Educación*. Madrid: MEC, 1990: 96).

²³ A un máximo de 25 estudiantes por clase en el nivel elemental, y 30 estudiantes por clase en el nivel secundario.

²⁴ Se señala el riesgo de que las escuelas apliquen criterios desiguales en las áreas de evaluación, el paso a un grado superior y la acreditación de los alumnos. Para evitar este problema se han establecido varios mecanismos de control y supervisión, para que el sistema de evaluación se convierta en un instrumento orientador para las escuelas. Entre estos mecanismos se encuentran los servicios de la Inspección, los "exámenes de acceso a la universidad," y el nuevo INCE. Los Centros de Enseñanza de Profesores ofrecen servicios de formación, con lo que también contribuyen a ayudar a las escuelas y a los profesores a desarrollar y aplicar el nuevo plan de estudios.

²⁵ Tiana-Ferrer, Alejandro. "Spain." *En Performance Standards in Education. In Search of Quality*. París: OCDE, 1995: 175.

²⁶ Lowe, John. "Overview." *En Performance Standards in Education. In Search of Quality*. París: OCDE, 1995:16.

²⁷ "Esperanza Aguirre, Ministra de Educación y Cultura. Las actuaciones del nuevo departamento estarán presididas por la austeridad y el diálogo." *Comunidad Escolar* (8 de mayo, 1996): 5.

²⁸ "La reforma de la enseñanza provoca la indignación en las zonas rurales." *Tribuna* (13 de mayo de 1996).

²⁹ *Op. cit.*, Lowe, 1995: 18

³⁰ Blanco, Cruz. "Educación reduce en 1.708 millones los fondos para la enseñanza pública." *El País* (8 de octubre de 1996); De P., S.P. "Los estudiantes se manifiestan hoy contra la política educativa del PP." *El País* (15 de octubre de 1996); "Interinos en paro." *El País* (5 de noviembre de 1996): 32.

³¹ *Op. cit.*, MEC, 1990: 105.

³² Rosúa, Mercedes. "Enseñanza media: de la guardería a la jungla." *El País* (2 de marzo de 1993). Ya existen varias regiones que están luchando contra la masificación—ver Hernández, Elena. "La Sierra Noroeste se alza contra la masificación escolar." *ABC* (5 de enero de 1997): 66.

³³ No todas las opiniones son favorables. M. Rosúa piensa que "la táctica del último decenio ha sido construir un vasto aparcamiento en el que meter a todos los alumnos hasta los dieciséis años."

³⁴ Los estudiantes que no han aprobado las evaluaciones y "quieren aprender un oficio para ponerse a trabajar," se han expresado en contra de la ampliación de la educación obligatoria. Ver "Aquí los profesores llegan, sueltan la lección como antes y se van." *El País* (5 de noviembre de 1996): 31.

³⁵ Alberola, José Benedito. "La otra cara de la LOGSE." *El País* (9 de noviembre de 1993).

³⁶ Baldía, Javier. "No se podrá reformar la LOGSE para establecer tres años de Bachillerato," *ABC de la Educación, ABC* (4 de abril de 1996): 59.

³⁷ *Op. cit.* Rosúa, 1993.

³⁸ Cardoso García, Honorio. "Reforma y nueva identidad profesional." *El País* (8 de junio de 1993).

³⁹ *Op. cit.*, Alberola, 1993.

⁴⁰ El establecer metas de conocimientos para diferentes áreas y ciclos ha resultado ser uno de los aspectos que más dificultades ha presentado para los profesores. Tiana-Ferrer señala que los Proyectos Curriculares y los Programas de aula tienden a "limitarse a hacer referencias muy generales sobre una evaluación continua e integral, sin especificar las medidas exactas que se usaran en clase (los procedimientos, instrumentos y el momento de su aplicación). A veces dichas metas se consideran como si fueran las metas finales de cada asignatura y nivel, como se hacía con el anterior plan de estudios." Los profesores expresan su preocupación sobre la aplicación del modelo de evaluación de la LOGSE, así como sobre su propia falta de formación.

⁴¹ Varias asociaciones de padres y profesores también se quejaron porque no les habían dado la oportunidad de votar sobre si querían formar parte de la aplicación "por adelantado" de la reforma. Los representantes del Ministerio de Educación negaron haberles forzado a participar, pero admitieron que no se había proporcionado suficiente aviso. Susana Pérez de Pablos. "Reforma sí, reforma no," *El País*, 11 de mayo de 1993.

⁴² *Op. Cit.* Pérez de Pablos, 1993: 8.

⁴³ Incluso hoy en día muchos profesores encuentran la nomenclatura confusa (M^a Dolores Luque, profesora de inglés en Primaria y Secundaria, entrevista personal, 13 de agosto de 1996).

⁴⁴ *Op. cit.*, Tiana-Ferrer, 1995.

⁴⁵ Hubo un total de 109 CEP en el año escolar 1990–1991. *Informe Nacional de Educación*. 1992: 93. Para mayor información, ver "Análisis de la profesión docente en la UE." *Comunidad Escolar* (5 de junio de 1996); "Claves para la formación docente." *Comunidad Escolar* (1 de mayo de 1996).

⁴⁶ Para mayor información ver R.C. "Programas para favorecer la integración educativa." *Comunidad Escolar* (5 de abril de 1995): 8; R.C. "Un real decreto regula la Educación Especial de acuerdo a la LOGSE." *Comunidad Escolar* (10 de mayo de 1995): 7; Binies, Puri. "Lazos de convivencia para aceptar la diversidad." *Comunidad Escolar* (4 de octubre de 1995): 20-21.

⁴⁷ Asesora de Educación de la Embajada de España en Washington, D.C. Entrevista personal, Washington, D.C., 8 de agosto de 1996.

⁴⁸ *Op. cit.*, Cardoso García, 1993.

⁴⁹ Blanco, Cruz. "Educación reduce en 1.708 millones los fondos para la enseñanza pública." *El País* (8 de octubre de 1996).

⁵⁰ Varias escuelas en zonas urbanas han tenido que cerrar por no poder satisfacer los requisitos en cuanto al número de profesores y su preparación, el mínimo de áreas de Educación Secundaria Obligatoria, etc.

⁵¹ Aunque el nuevo gobierno ha hablado de modificar la LOGSE, debido a la insuficiencia de financiación, y de crear una ley de financiamiento de la educación, nada se ha hecho por el momento. Ver "El PP modificará la LOGSE por razones financieras." *El País* (19 de abril de 1996:16; "La LOGSE, en peligro." *El País* (22 de abril de 1996): 12.

⁵² Ramos, Mar. "Alumnos de zonas rurales acusan al Ministerio de discriminarles en el acceso al Bachillerato." *ABC de la Educación, ABC* (13 de febrero de 1996): 71.

⁵³ "El difícil comienzo de la 'estrella' de la reforma." *El País* (5 de noviembre de 1996): 32.

⁵⁴ Baldía, Javier. "Es urgente detener la anticipación de la ESO, según Rodríguez Adrados." *ABC* (15 de junio de 1996): 82; Gallego, L. "Las zonas rurales presionan a la ministra para que les dé una solución" firmada y sellada "a la ESO." *ABC* (10 de mayo de 1996): 72.

⁵⁵ *Ibidem*. Para mayor información sobre la situación en las áreas rurales, ver también Nuria Fernández. "Un alcalde soriano ofrece casas gratuitas para que los alumnos cursen la ESO en su pueblo." *ABC de la Educación, ABC* (16 de abril de 1996): 58.

⁵⁶ "El español recibe peor trato que el inglés en Cataluña, País Vasco y Galicia." *ABC de la Educación, ABC* (13 de febrero de 1996); Iglesias, M.R. "Padres gallegos, vascos y catalanes pedirán a la ONU que ampare al castellano." *ABC de la Educación, ABC* (16 de abril de 1996): 58.

⁵⁷ Mederos, Alicia. "Un año de intuiciones." *El País* (4 de mayo de 1993); ver también, *Op. cit.*, Cardoso García, 1993.