

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN CENTROAMÉRICA

Dinámicas y tensiones entre el modelo de educación
y el modelo de desarrollo



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala



UCA
UNIVERSIDAD
CENTROAMERICANA



CALIDAD de la EDUCACIÓN en CENTROAMÉRICA:

Dinámicas y tensiones entre el modelo de
educación y el modelo de desarrollo.

Estudio comparativo de las Reformas educativas en
Centroamérica 1990-2010.



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala



UCA
UNIVERSIDAD
CENTROAMERICANA



Publicaciones académicas UCA

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
Vicerrectoría de Investigación e Innovación

Coordinación editorial
María Teresa Cruz Bustamante
Departamento de Ciencias de la Educación

Primera edición 2022

Talleres Gráficos UCA
Apartado postal 01-575
San Salvador, El Salvador, Centroamérica

Diagramación
Diana Ventura
Yamileth Galán

Ilustración de Portada
Alexandra García
Jonathan Herrera

Publicamos bajo la licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-NoDerivadas 4.0 internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



379.728
S161c

Calidad de la educación en Centroamérica dinámicas y tensiones entre el modelo de educación y el modelo de desarrollo [texto] : estudio comparativo de las reformas educativas en Centroamérica 1990-2010 /María Teresa Cruz Bustamante (editora) ... [et al.]. Jonathan Herrera; Alexandra García [ilustrador.]
-- 1ª ed.-- La Libertad, El Salv. : Publicaciones Académicas UCA, 2022.
309 p. il. ; 26x18 cms.--

S/V

ISBN 978-99983-951-6-9

1. Educación. 2. Reforma educativa--América Central--1990-2010. 3. Desigualdad social--América Central.4. Política educativa--América Central--1990-2010. I. Cruz Bustamante, María Teresa, coaut. II. Walter Franklin, Knut, coaut. III. Delgado Rocha, Byron Antonio, coaut. V. Morales, Ricardo, coaut. VI. Edwards Jr., D. Brent, coaut. VII. Martin, Pauline M., coaut. VIII. Título.

Equipo de investigación

- Mónica Salazar Vides
Universidad Rafael Landívar, (URL- Guatemala)
- María Teresa Cruz Bustamante & Knut Walter

Asistentes de investigación: Luis Calero & Rolando Flores
Universidad José Simeón Cañas, El Salvador (UCA - El Salvador)
- Byron Antonio Delgado
Universidad Centroamericana, Nicaragua (UCA - Nicaragua)
- Carla Leticia Paz & Ricardo Morales
Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM - Honduras)
- D. Brent Edwards Jr. & Pauline Martin
Análisis de casos centroamericanos

Índice general del libro

.....

Introducción	7
Prólogo	11
Listado de acrónimos	13
Presentación	17
PRIMERA PARTE	
Antecedentes	24
Problema	24
Bases teóricas	38
Métología	60
SEGUNDA PARTE	
Casos por país	
Guatemala	67
El Salvador	107
Nicaragua	147
Honduras	189
TERCERA PARTE (Análisis de casos Centroamericanos)	
La economía política de las reformas en Centroamérica	227
La perspectiva histórica de las dinámicas político-económicas internacionales en la región	232
Las dinámicas de reforma educativa en Centroamérica: temas transversales	244
Comentario final y direcciones de futuro	264
Bibliografía	269

Introducción

La presente producción académica es el resultado de la investigación regional “*Calidad de la Educación en Centroamérica, dinámicas y tensiones entre el modelo de educación y el modelo de desarrollo*”. Surge en una época convulsionada por grandes acontecimientos sociales y políticos regionales y mundiales, contexto global donde se inserta el sentido que adquiere la calidad de la educación. Los cambios históricos que vivió la región centroamericana a finales de los años 80-90, no sólo afectaron los modelos de Estado y los modelos económicos, sino que éstos a su vez, condicionaron la configuración de lo que se va a entender por calidad educativa y, por ende, las acciones para su consecución.

La Red de Investigación Educativa Jesuita de Centroamérica, (RIEJCA), conformada por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador, la Universidad Centroamericana de Nicaragua, la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán de Honduras y Fe y Alegría Centroamérica, son responsables de haber realizado este interesante trabajo académico, que ha sido posible gracias al aporte económico del Fondo de Investigación de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador.

El equipo regional decidió realizar la presente investigación para aportar líneas de análisis crítico a la política educativa en el período de 1990 a 2010, tomando en cuenta que poco se ha escrito sobre este tema el cual cobra importancia al comprobarse las grandes limitaciones que atraviesan en la actualidad los sistemas educativos en la región Centroamericana. Volver la mirada hacia el pasado reciente ha contribuido a comprender y analizar la realidad educativa actual, ya que las decisiones del pasado tienen fuertes implicaciones en el presente.

Se abordaron las reformas educativas de Centroamérica en el período 1990-2010 para comprender sus características en ese contexto social y político efervescente en la región en esa época. Las interrogantes que orientaron el estudio fueron: ¿Cuál es la relación entre modelo educativo y modelo de desarrollo en los procesos de las reformas educativas en Centroamérica 1990-2010? ¿Quiénes y cómo ha sido la participación de los diversos actores en los procesos de reforma educativa? ¿Cómo se configuró el concepto de calidad educativa en las reformas educativas en Centroamérica? Las preguntas fueron la ruta común abordada en el estudio de caso de cada país, luego se realizó el análisis comparativo de los cuatro casos. El punto común de los estudios centroamericanos ha sido la configuración del concepto de calidad educativa en las reformas educativas en un período determinado y el modelo de desarrollo económico que se imponía fuertemente.

La estrategia metodológica buscó identificar y comprender los mecanismos que configuraron los Modelos de Calidad Educativa (MCE)¹, es decir, perspectivas y prácticas oficiales de la calidad educativa en la región centroamericana desde finales de los años ochenta e inicios del dos mil diez, a partir de las dinámicas y tensiones entre el modelo de

1 MCE: Modelo de calidad educativa

educación y el modelo de desarrollo y las experiencias y relatos de actores involucrados en los procesos de reforma educativa.

Metodológicamente este libro se cimienta en la propuesta teórico-analítica de Brent Edwards (2012 y 2018) quien, fundamentándose en la nueva economía política internacional, en específico, en los análisis de Roger Dale (1999 y 2001) y Joel Samoff (1996 y 2007) sobre las políticas educativas nacionales y la influencia transnacional en su formulación, desarrolla métodos de investigación particulares para analizar procesos internacionales de formación de política educativa (PIFPE)².

Para responder el problema de estudio se realizaron estudios de caso longitudinales (Edwards, 2012 y 2018), sobre *PIFPE vinculadas a la calidad educativa* en cada uno de los países que participaron en este proyecto –Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua-. Las políticas educativas estudiadas difieren en cada país, pero tienen en común que fueron: a) promovidas en el mismo período; b) fueron consideradas vehículos centrales del proceso de reforma a la educación en cada uno de los países y; c) las cuatro políticas educativas tienen relación directa con los MCE que pretendieron oficializarse en las reformas a la educación a finales de los años ochenta. Por lo que, los equipos nacionales han compartido una misma orientación teórica y metodológica que finalmente permitió hacer comparaciones entre los países centroamericanos que conforman este estudio.

La estrategia de recogida de datos para los casos nacionales se dividió en dos técnicas. La *revisión de documentos* -fuentes primarias y secundarias- y, *entrevistas semi estructuradas* a actores-participantes y a académicos, que tuvieron alta representación y aportaron a las diversas perspectivas en el proceso de estructuración de la política educativa en las reformas en cada uno de los países.

Para el análisis de los datos se retomaron los textos escritos y relatos de actores clave, para luego develar lo subyacente, es decir, los MCE implícitos en las reformas educativas y los mecanismos que los configuraron. No obstante, cada caso nacional ha conservado su particularidad dada la singularidad de la política educativa nacional seleccionada, y el estilo propio de las personas responsables de la investigación.

La estrategia para el análisis de los datos tuvo dos propósitos, comprender el proceso de formación de la política educativa nacional seleccionada, y develar el modelo de calidad educativa impulsado en el proceso de formación de dicha política. Para sistematizar dicha información y realizar análisis relacionales se construyó una matriz de análisis de contenidos de la política (MACP)³ y, una línea de tiempo crítica (LTC)⁴. La MCP buscaba identificar la influencia de las perspectivas de distintos actores en el PIFPE. Se mapearon las ideas expresadas en los textos oficiales de la política educativa y las expresadas por los informantes clave. Esto permitió comprender cómo y cuándo distintos actores influyeron de manera diferencial en la selección del contenido oficial de la política educativa bajo estudio y entre qué actores hay perspectivas coincidentes y divergentes.

2 PIFPE: Procesos internacionales de formación de política educativa

3 MACP: Matriz de análisis de contenido de la política.

4 LTC: Línea de tiempo crítica

Los resultados han permitido confrontar los planteamientos de teóricos de la política educativa y la sociología de la educación quienes inicialmente han propuesto planteamientos muy acertados sobre el contexto social en que surgieron las reformas. Así, con visión sociopolítica Arrien (2000), presenta las principales causas que motivaron las reformas en Centroamérica, a) la globalización “y el reto de la inserción de los países de América Central en la competitividad internacional”; b) “la tecnología y los patrones de la modernidad”; c) la superación de la pobreza y toda forma de exclusión social; d) los “nuevos paradigmas derivados de las grandes cumbres mundiales organizadas por las Naciones Unidas”⁵; e) la ineficacia de los sistemas educativos exhibida en los déficits en la atención, procesos y resultados de aprendizaje; f) “la convicción generalizada respecto a la educación como factor clave y decisivo del desarrollo político, social, económico, y cultural de los países”; g) el conocimiento como “capital del futuro en una sociedad mundial educadora”; h) “el imperativo de mejorar la equidad, calidad, pertinencia y eficiencia de los sistemas educativos” y; i) “generar y ampliar procesos de consensos sociales entre el Estado y la sociedad civil, de participación de las comunidades y actores educativos del sector privado, (...) así como la aplicación de nuevos modelos de gestión descentralizada y protagonismo local” (p. 353).

Estudiar cómo las reformas se implementaron en cada país ha permitido entender los propósitos, intenciones e intereses de los actores internacionales y nacionales; además de indagar qué comprendían por calidad de la educación, y cómo esta se plasmó en cada programa. Desde esta perspectiva, cada uno de los países eligió un eje de la reforma a estudiar. Al contar con la investigación de cada país, se realizó el análisis comparativo, que desvela los puntos críticos de cómo se llevaron a cabo las reformas, su relación con el modelo neoliberal y con otros acontecimientos mundiales que en ese momento fueron impuestos como políticas socioeconómicas necesarias para restablecer el orden mundial. La investigación describe con detalle cada acontecimiento, su relación con la educación, y las implicaciones en política educativa para la región centroamericana.

El presente libro consta de tres partes organizadas de la manera siguiente: La primera expone el problema, bases teóricas y la metodología de la investigación. Su contenido es valioso porque plantea y delimita el fenómeno estudiado, luego las bases teóricas fueron el marco que permitió contrastar los resultados obtenidos con los elementos teóricos de la política educativa en el proceso de las reformas; la metodología da cuenta de cómo se realizó el estudio de los casos nacionales, y el análisis comparativo de los cuatro casos centroamericanos.

La segunda parte, la integran los resultados de los cuatro casos centroamericanos. Cada caso es expuesto de forma socio crítica, contribuyendo así a la discusión de la política educativa de las reformas en Centroamérica. El caso de Guatemala, “Modelo de calidad superficial, entre la seducción, la privatización y la continuación del pasado”. Parte del análisis del contexto internacional y nacional, luego se desarrolla de manera analítica el programa PRONADE, cómo surge, como evoluciona, su época de oro y su caída.

5 Las cuales se centraron en “el desarrollo humano sostenible y las exigencias impuestas por las nuevas sensibilidades colectivas como la paz, democracia, derechos humanos, enfoque de género, medio ambiente, etc.” Arrien, (2000):

El caso de El Salvador se denomina “Reforma educativa 1995-2005, pacto social y político entre el modelo de educación y el modelo de desarrollo”, se estudia el Plan decenal 1995-2005. Inicia haciendo un análisis crítico de los acontecimientos internacionales y nacionales que determinaron las reformas en la región centroamericana. Con una mirada crítica plantea el impacto del modelo de desarrollo en la reforma educativa nacional; también analiza, cómo se insertó el constructo calidad educativa en la reforma, y finalmente destaca el rol y aportes de los diversos actores nacionales e internacionales.

Nicaragua presenta el caso “Autonomía escolar, participación, descentralización y calidad”, retoma variables asociadas a la reforma, como la participación de los organismos internacionales, polémicas a favor y en contra, participación de sindicatos y autoridades ministeriales, etc. Luego, de forma muy sucinta se expone el Programa de autonomía escolar y cómo este se asoció con calidad educativa.

Honduras investigó, “La política de evaluación en Honduras, caracterizando las limitaciones estructurales, la evolución y las perspectivas de los actores clave”, exponen de manera concreta el contexto sociopolítico, la entrada del neoliberalismo en Honduras, las diferentes reformas educativas y el origen del discurso de la calidad. Luego se desarrolla la política de evaluación, calidad e impacto, destacando el rol del Estado en su implementación.

La tercera parte, “La economía política internacional de las reformas educativas en Centroamérica”, expone el análisis crítico transversal planteado desde tres limitaciones estructurales: a) la economía política de los procesos de política educativa, que aborda el contexto global y regional de la política económica y educativa y cómo las fuerzas políticas y económicas a nivel nacional e internacional estructuran y limitan los periodos y los procesos de reforma. b) la perspectiva de los actores, agendas e intereses en tensión, desde este punto se analizan las tensiones que provocaron los diversos gremios, quedando evidenciado claramente lo que cada agenda deseaba, la fuerza de sus propuestas, o el debilitamiento de estas en el proceso de la reforma. c) resolviendo las tensiones entre dialéctica-Estado-educación, alude a cómo la lucha de intereses se resuelve en la reforma educativa. Se cierra este capítulo con comentarios finales y algunas direcciones futuras, dejando abierto el espacio para abordar otros temas de investigación que permitan continuar con el debate de la calidad de la educación desde la economía política y la política educativa, un tema siempre de actualidad y urgencia.

María Teresa Cruz Bustamante

Editora del libro

Prólogo

Ana Patricia Elvir

Este libro sale a la luz en un momento muy oportuno para Centroamérica y hace una gran contribución a la escasa literatura sobre educación en la región. La pandemia del COVID dejó en evidencia la urgente necesidad de transformar los sistemas educativos de nuestros países, adoptando lógicas distintas a las del pasado reciente que pongan en el centro el bienestar de estudiantes y la reducción de las profundas desigualdades en el aprendizaje. Las personas autoras de esta obra nos dan más razones para sustentar esta necesidad al analizar la economía política de las reformas educativas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua en una perspectiva histórica.

Con una mirada de veinte años (1990-2010), los cuatro estudios de países y el análisis comparativo que los sintetiza ofrecen una descripción crítica de las dinámicas y tensiones entre modelos de desarrollo y modelos educativos, entre modelos educativos y sus visiones de la calidad, y entre los intereses de diferentes actores clave involucrados en las reformas educativas de estas tres décadas en la región.

Los resultados del análisis, que toma posición a favor de las personas que son y han sido históricamente marginadas, aunque desalentadores, tienen como contraparte propuestas de gran valor educativo para las nuevas generaciones de líderes y tomadores de decisiones. Son propuestas que fundamentan la necesidad de avanzar en la *justicia cognitiva* mediante la redistribución de diferentes formas de poder, incluido el de la producción y el acceso al conocimiento.

Los estudios de país aciertan en revelar y analizar la larga participación de los organismos internacionales en la coordinación y guía de las reformas educativas de Centroamérica, en consistencia con sus intereses ideológicos, teorías y preferencias particulares de desarrollo. Por ello, se argumenta, el concepto de calidad de la educación en la región, tema central a lo largo de todo el libro, ha variado a medida que cambia el pensamiento de quienes lideran el diseño del modelo de desarrollo.

Consecuentemente, las reformas del periodo analizado, centradas en la gestión basada en la comunidad, hicieron evidente la subordinación de la educación al Estado –de orientación neoliberal– y al capital, al enfatizar su papel en la producción de habilidades que son insumo para la economía y su crecimiento. Asimismo, hicieron visible cómo la lógica gerencial del sector privado influyó con el enfoque de la gobernanza y la gestión de los sistemas educativos. Las reformas examinadas –señalan las personas investigadoras– tuvieron implicaciones negativas para la equidad porque sus programas no responsabilizaron al Estado de la provisión equitativa de recursos sino, más bien, le permitieron reducir sus costos y trasladar la carga a actores marginados.

Se argumenta que las reformas fueron posibles en parte por la alineación de los modelos internacionales con las preferencias y prioridades de los actores nacionales,

aunque no todos estuvieron satisfechos con las políticas. Los modelos de gobernanza educativa basados en la participación comunitaria, por ejemplo, ayudaron a los gobiernos de la región a enfrentar los déficits de acceso educativo en el contexto de posguerra, pero no eran deseables desde la perspectiva docente porque derivaban en inseguridad laboral.

La conclusión es contundente: las limitaciones estructurales de la educación, atrapada por su subordinación al Estado y al capital, no contribuyen a que esta sea un vehículo de movilidad social de la mayoría de la población. La concentración de poder y riqueza en los niveles más altos de la pirámide de ingresos no se conecta bien con políticas económicas redistributivas. En un contexto así, las opciones son limitadas y, más aún, porque el Estado mismo está atrapado dentro de las limitaciones de la economía capitalista global y no es capaz de mostrar y desafiar sus propias limitaciones. Pareciera, entonces, que el cambio debe ser estructural y descansar sobre ciudadanos, redes y organizaciones que se eduquen a sí mismos para comprender las limitaciones del sistema y experimentar alternativas. La lectura detenida de este libro es una buena forma de comenzar esta educación.

..Listado de Acrónimos..

ACPES:	Asociación de Colegios Privados de El Salvador
AEGE	Asociación de Empresas con Gran Consumo de Energía
AID:	Agencia Internacional para el Desarrollo
AIDPI	Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
ANDEN:	Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua
ANEC	Asociación Nacional de Educadores Cristianos
ASAA	Acuerdo Socioeconómico y de Asuntos Agrarios
ASIES:	Asociación para Investigación y Estudios Sociales
AVANCSO	Asociación para el avance de las Ciencias Sociales en Guatemala
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CAM	Centro Nacional de Actualización del Magisterio (CAM)
CCRE	Comisión Consultiva para la Reforma Educativa
CERI	Centro para la Investigación e Innovación Educativa
CIEN:	Centro de Investigación Económica Nacional
CIIDH:	Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos
CNMN	Confederación Nacional de Maestros de Nicaragua
CNPRE	Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa
COEDUCA:	Comisión Paritaria para la Reforma Educativa
CONGCOOP:	Coordinación de ONG y Cooperativas
COPARE:	Consejo Participativo Regional de Educación
COPMAGUA:	Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala
EAC:	Escuelas de Autogestión Comunitaria
EBI:	Educación Bilingüe Intercultural
EDUCO	Educación con Participación de la Comunidad
EEUU	Estados Unidos
EFA-FTI	Education For All-Fast Track Initiative
EPT	Educación para Todos
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FENITEC	Federación Nicaragüense de Trabajadores de la Educación y la Cultura
FEPADE	Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo
FMI	Fondo Monetario Internacional

FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FONAC	Foro Nacional de Convergencia
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FUSADES	La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GBC	Gestión Basada en la Comunidad
HIID	Harvard, Institute for International Development
IDES	Informe de Desarrollo Económico y Social
IES	Instituciones de Educación Superior
INES	International Indicators of Education Systems, (Programa de análisis de indicadores de sistemas educativos)
ISE	Instituto de Servicios Educativos
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau - Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania o Banco de Desarrollo del Estado Alemán
MED	Ministerio de Educación
MEE	Modelo de efectividad en la escuela
MIDEH:	Mejorando el Impacto al Desempeño Educativo de Honduras
MINED:	Ministerio de Educación
MINEDUC	Ministerio de Educación
MPC	Mejoramiento progresivo de la calidad
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE:	La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAN	Partido de Acción Nacional
PEEP	Proyecto Eficiencia de la Educación Primaria
PEI	Proyecto Educativo Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PIEFPE	Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas
PIFPE	Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes
PME	Plan de Mejoramiento Educativo
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPE	Proyecto Principal de Educación
PREAL	Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina
PROMEB	Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica
PRONADE	Programa Nacional para el Desarrollo Educativo
PRONERE	Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar
RIEJCA	Red de Investigación Educativa Jesuita de Centroamérica
SABE	Sistema de Administración de Servicios Educativos

SBM	School Based Management
SIMAC	Sistema de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular
SIMAC	Sistema de Mejoramiento y Adecuación Curricular
UMCE	Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación
UMCE	Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	United Nations Children's Fund- (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
UPNFM	Universidad Nacional Pedagógica Francisco Morazán
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
WB	World Bank (Banco Mundial)
WCEA	World Conference on Education for All - (Conferencia Mundial de Educación para Todos)

Presentación

Diversas instituciones educativas de la Compañía de Jesús en Centroamérica han desarrollado una investigación en la búsqueda de los modelos configuradores de la calidad educativa en los procesos de reforma educativa a partir de los modelos de desarrollo, conscientes de la importancia de la calidad educativa en la reducción de la inequidad social. “La crisis de aprendizaje está llevando a que las brechas sociales se amplíen, una preocupación central en una región como la latinoamericana, donde las diferencias entre ricos y pobres son de las más amplias del mundo” (Rafael de Hoyos, economista principal del Banco Mundial especializado en educación, 2018).

La crisis de aprendizaje se agudiza en los resultados de las pruebas estandarizadas en cada uno de los países donde es evidente los bajos niveles en las áreas de matemáticas y lenguaje. Pero también la crisis educativa es una crisis social de equidad y justicia en el bienestar de la población. El fenómeno de la calidad educativa tiende a ser estudiado en Centroamérica desde enfoques cuantitativos de investigación, pues se equipará a indicadores de rendimiento. Este enfoque creemos que resulta insuficiente en el abordaje de la calidad educativa y sus procesos de mejora. Por ello, el estudio que se presenta propone analizar críticamente la categoría de “calidad educativa” desde los modelos prácticos y estructurados que se constituyen en políticas y planes educativos en los Ministerios de Educación en la región.

El análisis crítico del estudio pone de relieve la importancia del contexto sociohistórico de las reformas educativas y las políticas vinculadas al mejoramiento de la calidad educativa. También considerará la importancia de los organismos multilaterales en la definición de las políticas educativas, que afectan las dinámicas ideológicas de empoderamiento en nuevas habilidades y tecnologías. El estudio refleja también las tensiones derivadas de las concepciones de calidad educativa entre las dinámicas nacionales e internacionales. Hay una generalidad ambigua del “concepto de calidad educativa” en función de los intereses socioeconómicos y políticos.

Se realiza un análisis de las reformas educativas en función de la concepción del Estado y del modelo de sociedad, bajo los principios de mayor descentralización en la gestión educativa y de las transformaciones económicas según el modelo neoliberal. Aparece también la tensión entre el modelo de sociedad democrática y la generación de políticas educativas más participativas para la incidencia política desde una mejor calidad educativa a nivel nacional. La centralidad de la calidad educativa no solamente como un genérico abstracto o puramente técnico concepto, sino como un constructo ideológico y social, es el reto que nos plantea el presente estudio de la calidad educativa en Centroamérica.

Como veremos, La calidad educativa afecta la construcción de modelos sociales y por ello creemos importante incluir en el concepto de calidad la centralidad de la persona y su cuidado continuo, así como la flexibilidad curricular y el aprendizaje

basado en resolución de conflictos para generar una ciudadanía con pensamiento crítico y compromiso político. Educar en los valores de la pedagogía ignaciana es una oportunidad clara en las instituciones de la Compañía de Jesús en su aporte a la calidad educativa en Centroamérica.

En conclusión, se puede afirmar que el presente estudio genera un debate pertinente para la construcción de políticas educativas en cada uno de los países que den respuesta a los desafíos de la realidad centroamericana para un mejor desarrollo no solo de la calidad educativa, sino en consecuencia de la calidad de vida de los centroamericanos.

P. Miquel Cortes Bofill, S. J.
Universidad Rafael Landívar
Rector

Primera Parte

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y BASES TEÓRICAS



PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN, BASE TEÓRICAS Y METODOLOGÍA

Mónica Elizabeth Salazar Vides
Universidad Rafael Lándivar

Índice de la primera parte

.....

1. Antecedentes	24
2. Problema de investigación	24
3. Bases teóricas	38
3.1. Formación de políticas educativas: de lo global a lo nacional, y de lo político-económico a lo ideológico	40
3.2. Lo global y lo nacional en la formación de políticas educativas: énfasis en los condicionantes estructurales.	42
<i>La globalización y las agendas educativas globales</i>	42
<i>Estado y procesos de formación de política educativa</i>	44
<i>Organismos internacionales y mecanismos de influencia diferenciales</i>	47
3.3. Economía, política e ideología en el proceso internacional de formación de políticas educativas: énfasis en los actores y sus relaciones	49
<i>Gobernanza en la educación</i>	50
<i>Aproximación estratégica-relacional en procesos de reforma educativa</i>	51
<i>El rol de los expertos, las ideas y la persuasión en los procesos internacionales de formación de políticas educativas</i>	54
<i>Ideología y hegemonía en los procesos de formación de políticas educativas</i>	55
3.4. Últimos apuntes	59
4. Metodología	60
4.1. Estrategia para la recogida de datos	62
4.2. Estrategia para el análisis de los datos	63

1. Antecedentes

Este proyecto de estudios regionales fue presentado al Fondo de Investigación de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, por el Departamento de Ciencias de la Educación de la misma universidad. Dicho departamento forma parte de la Red de Investigación Educativa Jesuita en Centroamérica (RIEJCA), integrada por las universidades de la Compañía de Jesús (Universidad Rafael Landívar, Guatemala; Universidad Centroamericana, Nicaragua; Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador) y la Fundación Fe y Alegría, Centroamérica.

La RIEJCA cobra sentido en el marco del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Académicos de la Compañía de Jesús. Este se encuentra integrado por los vicerrectores encargados de la investigación en las Universidades Centroamericanas (UCAM) y por Fe y Alegría Centroamérica. El primer producto de la RIEJCA fue el libro *Reescrituras de la educación pública desde Centroamérica*. Este libro sintetiza los esfuerzos iniciales de investigación coordinada sobre el tema de la educación en nuestros países. Este estudio se llevó a cabo durante los años 2014-2016 y tuvo como objeto descubrir, por medio de un análisis documental, los vínculos entre modelo educativo y modelo de desarrollo, qué tanto se está cumpliendo el derecho a la educación en la región y algunas de las nociones dominantes sobre la calidad de la educación.

Dicha publicación durante el año 2016 motivó la organización en El Salvador del Congreso Centroamericano de Educación: Derecho, Inclusión y Calidad; luego se realizaron otros congresos nacionales en cada uno de los países participantes: Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras.

RIEJCA, con el propósito de dar continuidad a la investigación educativa en Centroamérica, se plantea un nuevo proyecto de investigación. Este nuevo proyecto es sometido a concurso con el fondo de investigación de la UCA El Salvador. El tema sería la configuración de los “modelos de calidad de la educación” en la región, como producto de procesos complejos de interacción entre los “modelos de desarrollo” y los “modelos educativos”.

2. Problema de investigación

“Centroamérica siempre ha estado ajustando sus sistemas educativos a las nuevas realidades que surgen de su cambiante relación con el exterior”, explica Knut Walter (2000, p. 1). En este sentido, podemos asegurar que los procesos educativos nacionales son porosos, pues se encuentran en constante interacción con un nivel supranacional. Hoy en día, como expone Edwards, “la influencia de los actores y las ideas internacionales se ha intensificado en los procesos de formación de las políticas educativas nacionales” (2014, p. 3). Esta intensificación se debe, según Tarabini y Bonal, a las diversas formas en que la “*globalización*”¹⁸ altera los procesos y las relaciones educativas de diverso modo” (2011, p. 237). La complejidad yace en entender el carácter de esta interacción global-nacional sobre los procesos educativos de un país en

18 Como globalización entenderemos “la intensificación de las relaciones sociales a nivel mundial que vinculan lugares distantes de tal manera que acontecimientos locales están moldeados por acontecimientos que ocurren a muchos kilómetros de distancia y viceversa” (Held, 1991, p. 9; citado por Gorostiaga y Tello, 2011, p. 365).

concreto, que puede suponer tanto dinámicas de imposición como de negociación u otras formas híbridas (Tarabini y Bonal, 2011; Edwards, 2014).

Ahora bien, vale la pena clarificar que el significado de “globalización” se encuentra en pugna dentro del mundo educativo (Gorostiaga y Tello, 2011) y que el término como tal se asocia hoy en día a la promoción de la calidad educativa en el globo (Gentili, 1999; Jaramillo, 1999; Arrién, 2000; Walter, 2000; Sarzuri-Lima, 2014; Colella y Díaz-Salazar, 2015). Colella y Díaz-Salazar (2015) aseguran que el significante “globalización” comienza a utilizarse en el contexto político mundial de los noventa para naturalizar y justificar la hegemonía del neoliberalismo¹⁹, y este nuevo orden mundial político, económico y cultural “subvierte el sentido del discurso de la calidad de la educación” (Colella y Díaz-Salazar, 2015, p. 298). Como explica Jaramillo, refiriéndose al caso colombiano, el uso del término calidad educativa “se ha puesto de moda por la necesidad de inserción del país en los procesos de globalización, lo cual exige el ingreso a la economía de mercado” (1999, p. 93)²⁰. Por su parte, Gorostiaga y Tello (2011), identifican al menos tres enfoques para entender el término globalización: hiperglobalista, escéptico y transformacionista. Estos van desde una aceptación total y acrítica de la misma, como un proceso que rompe con la preminencia de los Estados y las formas tradicionales de la escolarización debido a los avances tecnológicos, hasta la idea de que la interconexión global genera procesos mundiales contradictorios y complejos, donde desigualdades socioeconómicas y culturales entre grupos y regiones se intensifican (Gorostiaga y Tello, 2011).

Con estos matices en mente, diremos que, de acuerdo con Walter (2000), Centroamérica siempre ha estado “globalizada”, en mayor o menor medida, desde su incorporación al dominio europeo. Sin embargo, las dinámicas de la globalización actuales tienen características particulares dados los cambios en los sistemas productivos. Y es que “en tiempos de la industrialización y la tecnificación agrícola se sabía con precisión lo que se buscaba de un sistema educativo”; no obstante, indica Walter, “en tiempos de la globalización actual lo que reina es una incertidumbre sobre el rumbo o el destino de cada economía nacional” (2000, pp. 9-10). A partir de los ochenta, las políticas nacionales de desarrollo son sustituidas por “las fuerzas del mercado y las ventajas competitivas” (Walter, 2000, p. 10), y para que los sistemas educativos centroamericanos respondan a estas nuevas dinámicas económicas, se demanda al aparato estatal descentralizar la administración educativa nacional en aras de su modernización; y responder de forma rápida y eficiente al nuevo vínculo entre empresas y educación, lo que implica un cambio de paradigma educativo (Arrién, 2000; PREAL, 1998, 2001). Como explica Walter, un mundo globalizado “requiere una adaptación muy especial de la educación porque la incorporación a cadenas productivas dinámicas privilegia la capacidad de aprender de las personas antes que el caudal de conocimientos” (2000, p. 1). Esto interpela el sentido que adquiere la calidad de la educación en este nuevo contexto global, y ayuda a

19 Según la Real Academia Española, por “neoliberalismo” se entiende “Teoría política y económica que tiende a reducir al mínimo la intervención del Estado” (ver <https://dle.rae.es/neoliberalismo>).

20 Según Hobsbawm (1999), a finales de los ochenta, emerge la narrativa de la globalización con la caída de los regímenes socialistas. En específico, tiende a concebirse la caída del Muro de Berlín, en 1989, como una ruptura que empuja a transitar de un mundo bipolar e ideológicamente enfrentado –Rusia socialista y Estados Unidos capitalista– hacia un mundo global caracterizado por el supuesto fin de la historia y de la ideología, y por el capitalismo como pensamiento único. Esa transición supuso medidas globales de ajuste en torno a lo económico, lo político y lo cultural, donde el modelo neoliberal cobra centralidad.

empezar a develar nuestro argumento; y es que los cambios históricos que vive la región centroamericana a finales de los años noventa no solo afectaron los modelos de Estado y los modelos económicos, sino que estos, a su vez, condicionaron la configuración de lo que se va a entender por calidad educativa y, por ende, las acciones para su consecución.

Según González Ferreras *et al.*, el tema de la calidad se posiciona, durante la mitad del siglo XX, “como un objetivo básico de los sistemas educativos” (1999, p. 353). No obstante, Jaramillo advierte que el término se usa como una palabra muletilla debido a sus variados sentidos, adquiriendo un “carácter vago” (1999, p. 93). Para Sarzuri-Lima, el término calidad de la educación funge como un “comodín en el lenguaje educativo” (2014, p. 73). Con todo, se corre el riesgo de caer en un relativismo conceptual infructífero. Esta confusión es patente en Centroamérica, donde cobra auge el impulso hacia la consecución de la calidad de la educación en los años noventa (Arrién, 1999; Gorostiaga y Tello, 2011), pero sin definir explícitamente lo que cada nación entenderá por dicha categoría. Obviando que su conceptualización no es unánime, ni neutral, se utiliza el término constantemente en diversos planes, programas y políticas educativas nacionales sin mayor reparo.

Ahora bien, la lectura de múltiples textos sobre el tema en cuestión parece congeniar en un aspecto: el mundo educativo *prestó* el término “calidad” al gremio empresarial (Gentili, 1999; González Ferreras *et al.*, (1999); Jaramillo, (1999); Walter, (2000); Bondarenko, (2007); Sarzuri-Lima, 2014; Colella y Díaz-Salazar, 2015). Al respecto, Bondarenko indica que el discurso de la calidad en la esfera educativa: “se originó en el campo empresarial e inicialmente se empleaba al referirse a ciertas características de un producto industrial (...). Luego, se procedió a utilizar este concepto en referencia a otro tipo de producto, el así llamado producto educativo” (2007, p. 614). Como ejemplo, en *Cómo transformar la educación a través de la gestión de la calidad total*²¹, libro emblemático sobre el tema publicado en los Estados Unidos, Franklin P. Schargel (1979) explica que “la calidad total en educación es un proceso que supone incidir en lo siguiente: cumplir y superar las expectativas del cliente, mejora continua, compartir responsabilidades con los empleados y reducir los desechos y la reelaboración” (citado por González Ferreras *et al.*, 2007, p. 353). Los *préstamos* a la jerga empresarial resultan evidentes.

Hablar sobre la calidad de productos y servicios, según Sarzuri-Lima (2014), se ha transformado en un discurso de sentido común que satura nuestra cotidianidad. La explicación que el autor da a este fenómeno es la mundialización del capitalismo y su fascinación por la alta competitividad empresarial, lo que ha “insertado en la sociedad una serie de estándares sobre lo que se considera de mejor o de mayor ‘calidad’” (2014, p. 72). En este caso, los derechos que se privilegian son los de los consumidores, quienes demandan al mercado productos de calidad que satisfagan sus cambiantes necesidades y variados gustos. Sarzuri-Lima (2014), parafraseando a García (1995), explica que “la ciudadanía mediada por el consumo se ha convertido en una expresión de un determinado modelo de desarrollo que promueve el libre mercado y políticas pragmáticas basadas en la satisfacción de deseos y la felicidad” (2014, p. 72). Sin embargo, si relacionamos calidad con educación, la dinámica se vuelve más compleja, pues la educación no es un simple producto para vender en el mercado, sino un derecho humano básico.

21 Como se expondrá posteriormente, el modelo de gestión de la calidad total se consolida a finales de los años ochenta y noventa como la panacea de la administración y la productividad empresarial para responder a los procesos y dinámicas de la globalización (Colella y Díaz-Salazar, 2015).

Inés Aguerrondo (1993) plantea cinco puntos para comprender la categoría “calidad educativa”. El primero indica que debe entenderse como “un concepto complejo y totalizante, es decir que intenta abarcar a todos los elementos que intervienen en un determinado campo educativo” (citada por Sarzuri-Lima, 2014, p. 72); el segundo, que se encuentra social e históricamente condicionado; el tercero y cuarto, que “esta expresión permite visualizar objetivos y mirar procesos de las transformaciones educativas, lo que la convierte en un concepto útil para orientar y/o ajustar políticas educativas” (2014, p. 73); y, por último, la conceptualización que un país sostenga sobre la calidad de la educación funge como una especie de bisagra entre “el proyecto político de una sociedad y su proyecto educativo” (2014, p. 73).

Tomando en cuenta estos elementos y clarificando que el término “calidad educativa” trasciende los tecnicismos, pues no es neutral, no significa lo mismo para todos los grupos sociales y es ideológico en tanto que se liga al proyecto político de una sociedad, expondremos cómo el término de la calidad educativa irrumpe en el escenario latinoamericano y cuáles son los procesos sociohistóricos que marcan su sentido hegemónico.²² Esto nos permitirá dimensionar el problema que supone la ambigüedad con la que los países centroamericanos usan el término de la “calidad de la educación”, pues este guía planes y programas hacia la promoción de una “calidad” cuyo sentido no se explicita. No existen textos en los que se defina oficial y abiertamente lo que, en Guatemala o Nicaragua, por ejemplo, se deduce por calidad de la educación. Esto supone la complejidad de comprender las visiones de qué grupos sociales sobresalen en la forma oficial de concebir y practicar la calidad educativa en los países centroamericanos, qué fuerzas sociales influyeron históricamente sobre dicha dinámica, qué efectos sociales produce y qué expresa su conceptualización y prácticas sobre el proyecto de nación impulsado.

De acuerdo con Colella y Díaz-Salazar²³, antes de la crisis económica mundial de los setenta²⁴, el sentido de la calidad de la educación se vinculaba a políticas económicas keynesianas²⁵, donde el Estado de bienestar fungía como el principal garante en el acceso escolar. La educación dentro de este paradigma promueve la movilización social, es decir,

22 “(...) según Gramsci (1971), la clase dirigente más que imponer una ideología, como sugiere Althusser, debe organizarse y luchar por establecer la hegemonía de una conciencia colectiva acorde a los objetivos de la clase dirigente. Hegemonía significa tanto un proceso pedagógico y como uno políticamente transformador, por cuanto la clase dominante debe saber articular elementos de las visiones de los grupos subalternos para que apoyen voluntariamente y sin coerción, la ideología o la visión del mundo dominante” (Salazar, 2015, p. 130).

23 Colella y Díaz-Salazar, en su texto *El discurso de la calidad educativa: un análisis crítico*, buscan analizar “la configuración del discurso de la calidad de la educación como forma precaria y relativa de fijación del sentido que acompaña cierto orden social” (2015, p. 290). Según los autores, la indagación de los sentidos atribuidos al término calidad de la educación les “permitirá ir descubriendo las propiedades que se le atribuyen a la educación y ello, a su vez, nos permitirá dilucidar los sentidos sociales y políticos que sustentan determinada concepción de la misma” (2015, p. 290). El estudio se centra en Latinoamérica, por lo que parte del análisis se enfoca en aquellos organismos internacionales que han tenido mayor injerencia en el discurso de la calidad educativa en la región, en específico, el Banco Mundial y la UNESCO.

24 “(...) se localiza el punto del estallido en el año 1973, cuando se dispara el precio del petróleo, y se describe el momento en términos de una ‘estanflación’: alto grado de inflación y estancamiento de la economía, con elevados índices de desempleo” (Colella y Díaz-Salazar, 2015, p. 292; tercer pie de página).

25 La principal característica de esta teoría económica es que se apoya en el intervencionismo del Estado

el ascenso de estrato social a través de la escolarización y, además, “se significa como aquella que permite el progreso social y favorece el desarrollo económico” (2015, p. 292). Sin embargo, el keynesianismo es cuestionado ante la crisis económica por sectores sociales que defendieron la idea de limitar la intervención del Estado en aras de expandir el predominio del mercado. Según Gentili, esto conllevó la implementación global de una serie de políticas y “reformas orientadas a garantizar un riguroso programa de ajuste económico” (1999, p. 1) que, de acuerdo con Colella y Díaz-Salazar (2015), subvierten el sentido de la educación enfocándose en la falta de calidad de esta para justificar, como veremos más adelante, reformas educativas de corte neoliberal.

La primera generación de programas de ajuste estructural, explica Mulot (2007), se materializa a finales de los años setenta y en los años ochenta, y sus principales precursores en los países en desarrollo fueron el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).²⁶ Operativamente, lo que estos organismos intentan instaurar en los países subdesarrollados son “los mecanismos de mercado, suponiendo que las intervenciones del Estado en la economía los obstaculizan” (Mulot, 2007, p. 234). Esto provocó “privatizaciones de empresas públicas, apertura a los productos extranjeros, desreglamentación, disminución de las subvenciones y ‘flexibilización’ del mercado de trabajo” (Mulot, 2007, p. 234). El fin de este proceso, expone Mulot, “es generar excedentes comerciales para que los países involucrados puedan pagar su deuda externa” (2007, p. 234). Por ejemplo, estos programas de ajuste económico iniciaron en Guatemala oficialmente en 1986 con el Programa de Reordenamiento Económico y Social (PRES).

No obstante, según Mulot (2007), el prometido crecimiento económico como resultado del libre mercado se ve opacado por la pobreza, el desempleo y las desigualdades sociales que genera a nivel mundial durante los años ochenta. En América Latina, más que eficacia económica, lo que se observa es una profunda degradación de las condiciones sociales. En consecuencia, el discurso de estos organismos internacionales –BM y FMI– cambia hacia una línea “social”, donde temas como “equidad”, “eficacia”, “modernización” y “participación” empiezan a posicionarse. Sin embargo, Mulot afirma que “un estudio detallado del nuevo discurso incita a pensar que el cambio anunciado no implica un trastorno de las tradicionales prácticas de ajuste” (2007, p. 232). Más bien, la lógica de las políticas de ajuste estructural de segunda generación descansa en una contradicción: aunque el crecimiento económico produce desigualdad social (fallas naturales del mercado), esta será solo un estadio pasajero. Si el crecimiento económico es continuo, las riquezas derramadas alcanzarán para todos y podrán ser aprovechadas según las habilidades que los individuos desarrollen. Es aquí donde la educación entra en juego como política de compensación social.

para salir de las crisis económicas, en contraposición con las teorías económicas de corte liberal, cuyo núcleo central consiste en la liberación del mercado y en la reducción del papel o intervención del Estado para regular los asuntos sociales y económicos (ver la Enciclopedia Económica en línea: <https://enciclopediaeconomica.com/>).

26 Estos organismos se apoyan teóricamente en el pensamiento de Milton Friedman y Frierich von Hayek, economistas antikeynesianos e ideólogos del neoliberalismo, para asegurar que el mercado por sí solo podría regular la economía y a la sociedad misma. En consecuencia, una de las principales reformas se enfoca en el Estado. Dentro de este nuevo modelo, el Estado debe reducirse, interferir lo menos posible en asuntos económicos y establecer cada vez más alianzas con el sector privado. De acuerdo con Mulot, en la implementación de estas políticas de ajuste en los países subdesarrollados, “el Fondo Monetario Internacional se encarga de la estabilización de las economías (...)”, mientras que “el Banco Mundial gestiona el ajuste” (2007, p. 234).

De acuerdo con Mulot (2007), para comprender la importancia de la educación en los programas de ajuste estructural de segunda generación, se deben tomar en cuenta dos aspectos. El primero es que estos ajustes “excluyen la redistribución de riqueza tal como existía antes (...). No se quiere tomar la riqueza de unos ciudadanos para ayudar directamente a los excluidos por medio de impuestos: esta era la técnica utilizada por el Estado de bienestar” (2007, p. 240). El segundo, los ajustes deben tener como objetivo igualar las oportunidades de acceso “a los instrumentos que permitan al pobre salir de su situación” (2007, p. 240). Dentro de estos instrumentos, la educación toma especial relevancia, pues ayuda a promover la igualdad de oportunidades (equidad), mas no la igualdad de condiciones (Estado de bienestar), al incrementar las capacidades y posibilidades individuales de acceder a fuentes para generar capital (Mulot, 2007). Estos presupuestos se asientan en la teoría del capital humano (Shultz, 1968), cuyo argumento medular consiste en aseverar que mientras más invierta un individuo en su educación – materializada en títulos y certificados –, mayor será su salario. Y a nivel macroeconómico, en la teoría del crecimiento endógeno. Esta asegura que, mientras más personas inviertan en su educación, mayor será el crecimiento económico de la nación (Mulot, 2007).

Gentili coincide con Mulot (2007) en el sentido de que “la ortodoxia neoliberal promovida por los organismos financieros internacionales, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, fue asumida por las élites políticas y económicas locales latinoamericanas como la única receta válida para superar el déficit público” (1999, p. 1)²⁷. Y concuerda con que las reformas económicas neoliberales tuvieron su correlato en la educación a través de reformas educativas. Al respecto, Gorostiaga y Tello expresan: “El escenario de política educativa que comienza a definirse en la década de 1980 se caracteriza por la búsqueda de la eficiencia y la calidad, orientado a la formación de recursos humanos que permitan aumentar la competitividad internacional de las economías nacionales” (2010, p. 366). En el caso de América Latina, la preocupación por la calidad de la educación, aunada a la necesidad de formar capital humano para promover el crecimiento económico, se materializa en reformas educativas promovidas a finales de los ochenta y principios de los noventa. Estas reformas implicaron nuevas leyes generales de educación y transformaciones curriculares en diversos países latinoamericanos, constituyéndose en uno de los procesos que originó uno de “los cambios educativos más profundos desde la instauración de los sistemas educativos nacionales de fines del siglo XIX y principios del XX” (2010, p. 367). De esta forma, en Latinoamérica, estas reformas educativas constituyeron “una respuesta y un medio a través del cual la globalización impacta en lo social” (Gorostiaga, 2011, p. 366)²⁸.

27 Para analizar dicho fenómeno en relación con los procesos educativos de la región Latinoamérica, Gentili (1999) se enfoca en los efectos del Consenso de Washington. Este se aúna a los programas de ajuste estructural que menciona Mulot (2007). John Williamson (1990, citado por Gentili, 1999) fue el primero en acuñar la expresión *Washington Consensus* para referirse al programa de ajuste y estabilización económica que incluía una serie de reformas en el plano económico. Según este mismo autor, que dicho sea de paso era investigador de uno de los *think tanks* más importantes aliados al gobierno norteamericano de la época, estas reformas fueron aplicadas con rigor por los gobiernos latinoamericanos a partir de los años ochenta. El argumento de Gentili es que “es posible defender la tesis de que existe también un Consenso de Washington en el campo de las políticas educativas” (1999, p. 2). Se basa en dos pilares: a) las reformas institucionales, en este caso las reformas educativas impulsadas durante los noventa en Latinoamérica; y b) “la retórica desplegada por los gobiernos que las impulsan y pretenden legitimarlas” (1999, p. 2).

28 En palabras de la agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Banco

En Centroamérica, de acuerdo con Arrién (2000), las “reformas educativas han generado un dinámico proceso técnico, social y político (...) que está viviendo la región desde principios de la década del noventa” (2000, p. 347). Afirma que este “proceso supera la sola relación con el sector educativo, por cuanto visualiza a este articulado dinámicamente al proceso de construcción de un proyecto de país para el largo plazo” (Arrién, 2000, p. 347). En este sentido, las reformas educativas centroamericanas son “mucho más que una acción educativa del sector, son acciones educativas de dimensiones nacionales” (Arrién, 2000, p. 347). Pero, a pesar de su carácter nacional, Arrién indica que “se hacen presentes influencias orientadoras por parte de factores exógenos, principalmente de las fuentes de financiamiento a través de préstamos, así como el desarrollo universal de la educación como ciencia” (2000, p. 348). Como Walter (2000) explica, desde los noventa, el apoyo de los organismos internacionales a los gobiernos centroamericanos se intensifica por medio de préstamos, consultorías y asesorías técnicas para el desarrollo de las reformas educativas: “en respaldo a las (...) iniciativas (para reformar los sistemas educativos) se encuentran ahora las instituciones de cooperación y crédito internacionales, cuyo interés y compromiso dentro del campo de la educación supone un cambio notable en relación a sus prioridades anteriores” (2000, p. 1).

En Guatemala, la reforma educativa de 1998 se desprende directamente de los Acuerdos de Paz firmados en 1996 luego de treinta y seis años de guerra civil. Pero su génesis puede trazarse desde la Constitución de la República de 1985, cuando luego de décadas de dictaduras militares se transita hacia un gobierno civil. El advenimiento de este cambio político provoca la “creación del Programa Bilingüe-Intercultural (1984), Ley de Alfabetización (1986), Sistema de Mejoramiento de los Recursos Humanos y Adecuación Curricular Simac (1989), Ley de Educación Nacional (1991), Programa para el Desarrollo Educativo Pronade (1993), entre otros” (Arrién, 2000, p. 348).

En El Salvador, la reforma educativa se impulsa a partir de la “Constitución Política de 1995, la prioridad dada a la calidad (1995); la Ley General de Educación (1996) y la Ley de Carrera Docente (1996)”. Sin embargo, las transformaciones inician desde 1990 con los proyectos “SABE (AID), EDUCO (BM) y Movilizador (Unesco)”, los cuales “impactan en aspectos claves de la educación, como la reforma curricular” (Arrién, 2000, p. 349). Con los Acuerdos de Paz firmados en 1992, luego de doce años de guerra entre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la Fuerza Armada de El Salvador (FAES), se diseña “el plan nacional de educación para todos (1992-94), en la perspectiva de un proyecto de nación” (Arrién, 2000, p. 349). A través de este plan, la reforma cobra auge.

De acuerdo con Arrién, “Honduras ha seguido un proceso propio dentro de su itinerario democrático, tras dejar atrás los regímenes militares en la década del 70” (2000, p. 350). La reforma educativa de este país se sustenta en la Ley Orgánica de Educación de

Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional (HIID), en su libro *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas*, publicado el año 2000: “La globalización está aumentando el valor de la educación. De la mano con las potenciales oportunidades que ofrece, la nueva economía global —donde quiera que opere— exige también personas cada vez más diestras, emprendedoras y creativas. El conocimiento se ha convertido en un activo de vital importancia, y como consecuencia, las ventajas competitivas tienen que ver hoy tanto con el capital humano y social, como con el capital físico en el pasado” (USAID, BID y HIID, 2000, V-VI).

1966, la cual adquiere un carácter renovador con la Constitución de 1986. Los proyectos y programas que dan vida a la reforma educativa hondureña son “el Proyecto Eficiencia de la Educación Primaria o PEEP (1987-1992), el Programa de Modernización de la Educación hondureña y su operacionalización (1992-2002), el Plan Nacional de Educación (1994-1997), cuya vertiente más innovadora la constituye la escuela morazánica y el Proyecto de la Educación Básica o Promeb (1996)” (Arrién, 2000, p. 350).

En Nicaragua, la reforma educativa tiene como “motor impulsor el período del gobierno democrático (1990) que sustituyó al gobierno revolucionario” (Arrién, 2000, p. 351). Así, asegura Arrién, “su concepción, intencionalidad y avances expresan decisiones de ruptura con la educación del periodo revolucionario” (2000, p. 351). No obstante, retoma la política educativa vigente entre 1979 y 1990, la Consulta Educativa Nacional de 1981 y el documento “Fines, Objetivos y Principios de la nueva Educación” de 1983. Las bases de estas medidas se encuentran en la Constitución Política de 1987 y su reforma de 1995. Así, “con el gobierno democrático, que también supuso el término de la guerra, la reforma educativa (1990-1992) se abre paso, esforzándose por dismantelar el sistema anterior” (Arrién, 2000, p. 351).

Basándonos en el detallado documento *Perspectivas sobre la Reforma Educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en América*, publicado por USAID, el BID y HIID en el año 2000, los rasgos compartidos por las reformas educativas en Centroamérica, ampliamente difundidos por los organismos internacionales, son: a) las alianzas público-privadas y la descentralización de la administración educativa, antes concentrada en el aparato estatal; b) el establecimiento de sistemas de evaluación educativa (estándares) que permitan parámetros de competencia y comparación entre instituciones, países y regiones, para asegurar la calidad educativa; c) la participación comunitaria y autonomía escolar (autogestión escolar); d) la profesionalización docente; e) los vínculos entre empresas y aparato educativo para la formación de un recurso humano cada vez más capacitado, y f) el cambio de paradigma educativo, la entrada del constructivismo y la educación por competencias.

De acuerdo con Arrién, las principales causas que motivaron estas reformas pueden resumirse en los siguientes puntos: a) la globalización “y el reto de la inserción de los países de América Central en la competitividad internacional”, b) “la tecnología y los patrones de la modernidad”, c) la superación de la pobreza y toda forma de exclusión social, d) los “nuevos paradigmas derivados de las grandes cumbres mundiales organizadas por las Naciones Unidas”²⁹, e) la ineficacia de los sistemas educativos exhibida en los déficits en la atención, procesos y resultados de aprendizaje, f) “la convicción generalizada respecto a la educación como factor clave y decisivo del desarrollo político, social, económico, y cultural de los países”, g) el conocimiento como “capital del futuro en una sociedad mundial educadora”, h) “el imperativo de mejorar la equidad, calidad, pertinencia y eficiencia de los sistemas educativos” y i) “generar y ampliar procesos de consensos sociales entre el Estado y la sociedad civil, de participación de las comunidades y actores educativos del sector privado, (...) así como la aplicación de nuevos modelos de gestión

29 Estas se centraron en “el desarrollo humano sostenible y las exigencias impuestas por las nuevas sensibilidades colectivas como la paz, democracia, derechos humanos, enfoque de género, medio ambiente, etc.” (Arrién, 2000, p. 353).

descentralizada y protagonismo local” (Arrién, 2000, p. 353). Con respecto a la calidad educativa, Arrién explica que:

(...) el marco jurídico más reciente de la educación en todos los países (leyes, acuerdos gubernamentales, políticas educativas, programas de modernización de la educación, estrategias de planes de desarrollo; etc.), contiene referencias explícitas a la calidad de la educación como una de las prioridades en las decisiones políticas y operativas de los respectivos gobiernos, los que las ha convertido ya en políticas de Estado de largo alcance (2000, pp. 357-358).

Las medidas activadas dentro de las reformas educativas centroamericanas para el fomento de la calidad de la educación se corresponden en gran medida con las seis grandes áreas de reforma antes expuestas³⁰, lo que da a entender que uno de los ejes centrales de las reformas educativas fue precisamente enmendar la falta de calidad del sistema educativo. Esto concuerda con los presupuestos de Colella y Díaz-Salazar (2015), quienes aseguran que la demanda por reformar la educación en Latinoamérica se asienta en la idea de la falta de calidad de la misma: “Cuando por primera vez la calidad educativa se formula como objetivo explícito de política pública para Latinoamérica, la misma es articulada al significante ‘reforma/s’” (Colella y Díaz-Salazar, 2015, p. 296). El motivo para las reformas educativas, entonces, se estructura a través del argumento de que la crisis educativa en Latinoamérica deviene de su falta de calidad. Y es que precisamente “el diagnóstico sobre la falta de calidad (...) opera como justificativo de la necesidad de la intervención del Estado en materia de educación”, y dicho diagnóstico “se sustenta principalmente en la expansión del sistema educativo y que el ‘contexto mundial’ se presenta como el indicador de nuevas necesidades educativas” (Colella y Díaz-Salazar, 2015, p. 295). Así, Gentili (1999) y Colella y Díaz-Salazar (2015) afirman que la clave para comprender el nexo entre las reformas económicas y las educativas, con el nuevo discurso de la calidad educativa, reside en los diagnósticos educativos de la época.

De acuerdo con Gentili (1999), desde la perspectiva neoliberal, la crisis educativa en Latinoamérica durante finales de los años setenta y ochenta es consecuencia de su falta de eficiencia, eficacia y productividad; en suma, falta de calidad. Este diagnóstico se fundamenta en tres aspectos: a) los gobiernos son estructuralmente incapaces de garantizar y combinar calidad y cantidad en la educación; b) la expansión del sistema educativo es un objetivo ya superado por casi todos los países latinoamericanos, los índices de exclusión y marginación son resultado de la falta de eficiencia del aparato educativo y no de su escasa cobertura, y c) relacionar calidad y cantidad “con criterios igualitarios y universales es una falsa promesa de los estados interventores y populistas”

30 Las acciones impulsadas por las reformas educativas para elevar la calidad de la educación incluyen: a) “reformas de planes de estudios centradas en el alumno y en el aprendizaje”, basadas en el “enfoque constructivista”; b) “creación o reforzamiento de un sistemas de formación y capacitación continua de docentes, directores y supervisores”, todo ello “acorde a la nueva concepción curricular y las nuevas formas de gestión educativa descentralizada y participativa”; c) “producción y distribución de recursos y medios didácticos”; d) “nuevos mecanismos para evaluar la calidad relacionados con los rendimientos académicos a través de la aplicación de estándares de medición académica”; e) utilización de recursos tecnológicos, lo que “va adquiriendo en las reformas una nueva visión pedagógica”; e) “creación de condiciones administrativas acordes con estos grandes dispositivos”; f) “programas de complemento alimenticio y nutricional” (Arrién, 2000, p. 358).

(Gentili, 1999, p. 4). Esta situación no expresa más que “la crisis del centralismo y la burocratización propias de todo Estado interventor” (Gentili, 1999, p. 4); es decir, “(...) la incapacidad gerencial del Estado para administrar los inmensos y aparentemente ingobernables sistemas educativos nacionales” (Gentili, 1999, p. 5).

En este contexto, se posiciona la urgencia de una “profunda reforma educativa que reconozca que solo el mercado puede desempeñar un papel eficaz en la asignación de recursos y en la producción de la información necesaria para la implementación de mecanismos competitivos meritocráticos (estándares)” (Gentili, 1999, p. 5). Así, la crisis de la calidad educativa se superará una vez que las reformas educativas propicien “verdaderos mercados escolares regulados por una lógica interinstitucional flexible y meritocrática” (Gentili, 1999, p. 4-5). Pues una vez se institucionalicen criterios competitivos cimentados en los méritos individuales (estándares), se promoverá la sana competencia entre las instituciones educativas y entre los estudiantes, elevando, a través de la responsabilidad personal y no de la actuación estatal, la calidad educativa (Gentili, 1999). De esta cuenta, asegura Gentili, es que:

(...) los gobiernos neoliberales se esfuerzan en enfatizar que la cuestión central no radica en aumentar el presupuesto educativo, sino en ‘gastar mejor’; que no hacen falta más trabajadores de la educación, sino ‘docentes mejor formados y capacitados’; que no hace falta construir más escuelas, sino ‘hacer un uso más racional del espacio escolar’; que no hacen falta más alumnos, sino ‘alumnos más responsables y comprometidos con el estudio’ (1999, p. 5).

Habrà que estudiar qué tanto estas medidas y visiones se corresponden con los procesos de reforma educativa en Centroamérica, donde, indica Walter, el sistema educativo viene acarreado un déficit de cobertura desde hace décadas “y que seguirá creciendo en los próximos veinte años si no se mejoran los niveles de retención del sistema” (2000, p. 2). Sin embargo, Walter se enfoca en identificar “los problemas que impiden mejorar la calidad de la educación” en su ensayo *La educación en Centroamérica: reflexiones en torno a sus problemas y potencial*, publicado a finales de la década de los noventa “bajo la premisa de que poco se logra extendiendo la cobertura si los niveles de aprovechamiento son bajos o si la deserción y la reprobación siguen siendo altos” (2000, p. 1). Explica que las dos grandes dificultades que “impiden mejorar la calidad de la educación” (2000, p. 2) son: a) que la dedicación y el tiempo que los maestros invierten en el aula es muy bajo, en especial en el sector público, y b) que el presupuesto nacional en educación no basta para cubrir necesidades básicas como la infraestructura.

Ahora bien, Colella y Díaz-Salazar (2015) identifican dos informes claves para comprender cómo se posiciona en Latinoamérica la preocupación por la falta de la calidad educativa y el impulso hacia reformas para superar los déficits. Uno de los informes más significativos fue *Una nación en peligro: el imperativo de una reforma educacional (A Nation at Risk)*, publicado en 1983 por la Comisión Nacional de Educación de Estados Unidos, la cual fue creada bajo la presidencia de Reagan.³¹ En este informe, se expone la falta de

31 La crisis económica mundial de los setenta, que mencionamos anteriormente, supuso no solo el cuestionamiento del keynesianismo por parte de los sectores sociales conservadores estadounidenses, sino que también, en este contexto, se “pone en duda la idea de que ‘más educación’ equivalga a ‘más progreso’” (Colella y Díaz-Salazar, 2015, p. 295). Por ende, el gobierno estadounidense pide desarrollar

calidad como crisis y se trazan recomendaciones para superarla. Incluso, expresan Colella y Díaz-Salazar, “la importancia de este documento es señalada por varios autores (...), al punto de considerarlo el origen de la preocupación por la calidad educativa” (2015, p. 296). El argumento medular de este informe es que la falta de calidad educativa afecta la competitividad e integración social de los Estados Unidos, en tanto se inicia una nueva era (“era informática”) que demanda centrarse en el desarrollo de conocimientos innovadores y formar recursos humanos altamente calificados en nuevos nichos (Colella y Díaz-Salazar, 2015). Esto implicó, según Colella y Díaz-Salazar, “una vuelta a los análisis que vinculan la economía con la educación, mediante la evaluación de la relación costo-beneficio (...) expresado a través de la teoría del capital humano” (2015, p. 296). Esto concuerda con los análisis de Mulot (2007) antes enunciados. De acuerdo con Colella y Díaz-Salazar (2015), estas ideas “se van a ir expandiendo hacia el resto del mundo, junto al proyecto neoliberal, gracias a la ayuda de los organismos multilaterales que financian, entre otros, los países latinoamericanos” (2015, p. 296).

Para Latinoamérica y su visión hegemónica de calidad educativa, resulta cardinal la aprobación del *Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe* (PPE) por parte de la UNESCO en 1980, el cual se elaboró en consenso con los ministros de Educación de la región. Dentro de sus primeras publicaciones, se establece que Latinoamérica debe conseguir la escolarización básica o primaria, luchar contra el analfabetismo y “mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de la realización de las reformas necesarias” (UNESCO, 1971, p. 4, citado por Colella y Díaz-Salazar, 2015, p. 294). Ya en 1972, la UNESCO³² plantea que, si bien los sistemas educativos latinoamericanos se han expandido, arrastran deficiencias como la falta de calidad educativa. Esta se entiende a partir de dos planos: “el de la infraestructura instrumental y los requisitos para una educación eficaz, y el de la orientación y contenido de la educación que se imparte” (Colella y Díaz-Salazar, 2015, pp. 294-295).³³ De acuerdo con Colella y Díaz-Salazar, el segundo plano abarca nuevos procesos “que vinculan la educación con el trabajo, la ciencia y el contexto mundial, a la par que señalan la importancia política que la calidad tiene para los Estados, en tanto se halla fuertemente ligada al futuro social y nacional” (2015, p. 295). La condición de posibilidad para las enunciaciones de la UNESCO, desde la perspectiva de Colella y Díaz-Salazar, son las políticas formuladas por el Banco Mundial para los países latinoamericanos: “la mayoría de los documentos formulados a nivel regional, en el seno de organismos internacionales como la Unesco, no hacen más que reproducir los lineamientos neoliberales que formulan las instituciones de crédito” (2015,

diagnósticos educativos como *A Nation at Risk* para enmendar la situación y apoyar los necesarios cambios económicos.

- 32 En el informe *Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados del Fomento de la Ciencia y de la Tecnología en relación con el Desarrollo en América Latina y el Caribe*, convocada en cooperación con la CEPAL y la OEA en Caraballeda, Venezuela.
- 33 “En cuanto al segundo plano, se mencionan tres cuestiones fundamentales: a) ‘la escasa vinculación del contenido de la educación con el trabajo y con su valor como elemento básico de la formación y el desarrollo del individuo y para su contribución a la construcción de la sociedad’, proponiendo una ‘educación en el trabajo y para el trabajo’; b) ‘el escaso desarrollo que la ciencia como contenido y como instrumento de formación general tiene en los sistemas educativos’, entendiéndose que la misma es el motor del progreso y el medio para superar la dependencia; y c) se indica que debe promover una educación integral compuesta por una ‘formación intelectual, la valuación y las virtudes del trabajo, el desarrollo de capacidades creadoras, el sentido de la convivencia’ (UNESCO, 1972, p. 13, citado por Colella y Díaz-Salazar, 2015, p. 295).

p. 297). Por ende, conceptos como el de “descentralización”, “competitividad”, “autonomía”, “eficiencia” y “gestión” se repiten constantemente en los textos producidos por ambos organismos internacionales.

Un elemento que resaltar es que esta jerga proviene, en parte, como ya habíamos advertido desde el inicio, del mundo empresarial: “estas reformas alusivas a cambios organizativos y administrativos implican un cambio de perspectiva que adopta diversas ideas de las nuevas ciencias empresariales posfordistas” (Colella y Díaz-Salazar, 2015, p. 297). Los autores se refieren al modelo “toyotista” de producción, el cual se vincula a una nueva concepción de calidad empresarial conocida como “calidad total”. Este enfoque empieza a dominar el mundo empresarial de los ochenta, en aras de lograr una mayor competitividad. Sus principales características, explican Colella y Díaz-Salazar, son: a) “la idea de que la calidad es el resultado del trabajo y de la participación de todos los integrantes de la empresa en tanto permite una ‘mejora continua’ del producto o servicio”, y b) “se concibe el empleado como un ser autónomo con poder para controlar y ser responsable de la calidad, al tiempo que se busca su motivación y capacitación constante” (2015, p. 293).

En el terreno educativo, esto se traduce, según Sarzuri-Lima (2014), en el modelo de la “calidad educativa como gestión total”. El autor explica que este cimienta sus presupuestos en las transformaciones económicas acontecidas a finales del siglo XIX y a lo largo de siglo XX, cuando palabras como “gestión”, “calidad” y “competencias” se introducen al uso cotidiano. En este sentido, “calidad” se entiende como “un intento organizado de movilizar a toda la organización con el fin de que hagan lo indicado para satisfacer a sus clientes y, de esta manera, lograr una ventaja competitiva a largo plazo” (Sarzuri-Lima, 2014, p. 74). De acuerdo con Sarzuri-Lima, este modelo no “solo es una transmutación de terminología empresarial-neoliberal al campo educativo: es su transformación instrumental al servicio de la mundialización de un modo de producción, de un modo de organización del trabajo y la sociedad” (Sarzuri-Lima, 2014, p. 75).³⁴ Estos cambios en el campo educativo son provocados por “la conformación de una supuesta ‘sociedad del conocimiento’, a la cual todos estamos llamados a adaptarnos, y esta adaptación supone un proceso de universalización de conocimiento y saberes pertinentes al modo de producción que se ha logrado mundializar” (Sarzuri-Lima, 2014, p. 75).

Asimismo, Sarzuri-Lima (2014) explica que, a mediados del siglo XX, surge un segundo modelo de la calidad educativa vinculado al anterior, el de la “calidad como evaluación”. Esta tendencia se fundamenta en el interés de algunos organismos internacionales por diseñar modelos de evaluación globales en el ámbito educativo. Esto ha desembocado en la implementación de políticas educativas orientadas a la estandarización y evaluación educativa como medio para promover la calidad de la educación dentro de la cultura de la rendición de cuentas. Lo que se esconde detrás de estos procesos de evaluación es la necesidad de “mostrar los costes y beneficios de la educación para un determinado país” (Sarzuri-Lima, 2014, p. 80). Si bien la preocupación de la primera tendencia era hacer de las instituciones educativas organizaciones más eficientes y efectivas, aquí el motor es “conocer la rentabilidad de los procesos educativos,

34 Este modelo de la calidad educativa intenta adaptarse a los retos que la globalización supone. Globalización entendida, de acuerdo con Colella y Díaz-Salazar (2015), como neoliberalismo, pero, a su vez, como “sociedad del conocimiento”.

una preocupación por saber si los costos de la educación justifican los productos que ofrece” (Sarzuri-Lima, 2014, p. 80). Ambas tendencias se ocupan de los problemas de adaptación que suponen las sociedades posindustriales a la educación y sus propuestas de mejora de las mismas se complementan.-

Así, para Sarzuri-Lima (2014) resulta innegable la influencia del mundo empresarial y del modelo neoliberal sobre la conceptualización y las prácticas de la calidad de la educación en Latinoamérica. No obstante, este concepto supone, desde su perspectiva, un terreno en disputa:

(...) si bien existe una tendencia de un radicalismo neoliberal que promueve la menor incidencia del Estado en la administración de la educación, resulta un poco simplista la crítica que centra sus argumentos en que la ‘calidad de la educación’ es solo una trasposición de una mentalidad empresarial-neoliberal al campo de la educación (Sarzuri-Lima, 2014, p. 72).

Sarzuri-Lima aboga por entender la calidad de la educación según el campo político e ideológico en el que se asienta. Arguye que debe comprenderse el significado asignado a la categoría de “educación”, pues esta “guiará al contenido que se pretenda dar a la noción de calidad, siendo esta conceptualización parte de una lucha político-ideológica” (2014, p. 73). Dentro de esta pugna, resalta que “ciertas instituciones y/u organismos han logrado hegemonizar un sentido de la educación y su calidad, los cuales se han materializado en una cantidad de programas, proyectos y políticas en el ámbito educativo que se han aplicado en diversos países” (2014, pp. 73-74).

Esta disputa por el sentido que va a adquirir la “calidad educativa”, como elemento relacionado a un proyecto de nación, es palpable en los procesos de estructuración de las reformas educativas en la región centroamericana; pues su formulación acontece, como vimos, dentro de un contexto que marca el fin de las guerras civiles. Dentro de esta trama, las reformas educativas se suman a las líneas de acción estratégicas para el nuevo plan de nación, proceso de reforma que se encomienda a diversos actores que representan, de alguna forma, a las partes en conflicto. Como explica Arrién, las reformas educativas en Centroamérica fueron “capaces de activar la voluntad de la población en forma de consenso como base sólida de un proyecto educativo nacional” (2000, p. 347). Y son justamente los procesos de democratización y pacificación e intento, al menos, de consenso para la reforma de los sistemas educativos centroamericanos dentro del marco de un plan político de nación los que deberían frenar la fácil tentación de considerar las reformas educativas como un simple proceso de imposición desde afuera sobre los aparatos estatales de la región, pues “la acción de la paz y la democracia dan un impulso cualitativo a la concepción y realización de las reformas” (Arrién, 2000, p. 348)

Según Arrién, la década de los noventa en Centroamérica exhibe una “confluencia de enormes corrientes transformadoras, síntesis de extraordinarios logros y de desigualdades chocantes” y, asimismo, constituye un “período de creación de condiciones favorables para echar a andar las reformas” (2000, p. 348). Es por esto por lo que, aunque la influencia internacional fue determinante, resulta medular descubrir, en el proceso de construcción de las reformas educativas aunadas a la mejora la calidad de la educación, aquellas “raíces nacionales a través de las cuales la educación de cada país ha construido

su propia experiencia social (...) en momentos históricos determinados” (2000, p. 248). Como bien explica Arrién:

Armonizar estas dimensiones, la endógena y la exógena, a fin de construir el cauce nacional de las reformas, es parte muy importante del proceso vivido en nuestros países. De esta manera, se conforman los distintos escenarios de las reformas educativas de los noventa, con ricas particularidades y, a la vez, con elementos comunes muy significativos (Arrién, 2000, p. 348).

Se resaltaron tres aspectos esenciales para comprender el problema de investigación: a) los “modelos” de la calidad educativa en Centroamérica se encuentran implícitos en los procesos de reformas educativas impulsadas durante los noventa y en sus áreas de transformación; b) la configuración de las visiones y prácticas de la calidad educativa en Centroamérica se ve influida, no determinada, por las transformaciones económicas y políticas globales (modelos de desarrollo y modelos educativos); c) para comprender el “modelo” de la calidad educativa subyacente, es menester entender las visiones, experiencias, intereses y dinámicas internas entre los diversos actores implicados en el diseño e implementación de las reformas educativas (gobierno, partidos políticos, sindicatos, gremios empresariales, *think tanks*, organizaciones sociales, etc., como también organismos internacionales), los cuales se encuentran posicionados en diversos niveles de análisis (global, nacional y local). Por esto, lejos de partir del supuesto de que los modelos de la calidad educativa en la región son producto de una simple coacción externa por parte de los organismos internacionales, es menester resaltar las luchas de poder que acontecían en la región a finales de los noventa, época marcada por la finalización de las guerras civiles, los procesos de democratización y la entrada del neoliberalismo.

En consecuencia, la estructuración de cualquier proceso vinculado a la educación nacional desborda las fronteras de los países que los impulsan, pues se relacionan con procesos globales e ideas y acciones de organismos internacionales sobre lo educativo, lo económico y lo político. Sin embargo, esto no significa que la tendencia mundial por impulsar la calidad de la educación se muestre de manera homogénea a través de las mismas conceptualizaciones y prácticas en Centroamérica. Más bien estos procesos se configuran de forma distinta en cada país, dadas sus características históricas y coyunturas nacionales. Así, las tensiones entre lo nacional y lo global en materia educativa, política y económica dan lugar a diversas conceptualizaciones y prácticas oficiales de la calidad de la educación según el país que se estudie.

Todo este análisis llevó al planeamiento de las siguientes preguntas: ¿cómo se configuraron los modelos de la calidad educativa en los procesos de reforma educativa en Centroamérica, a partir de las dinámicas y tensiones entre los modelos educativos y modelos de desarrollo? Para resolver este planteamiento, era importante comprender cómo se configuró la relación entre los modelos de desarrollo y los modelos educativos en la región y cómo se configuró la relación entre el modelo educativo y los modelos de calidad educativa en la región. Para tener claridad sobre la relación entre lo económico y lo educativo, y luego entre el modelo educativo y los modelos de calidad en la región, fue necesario conocer quiénes habían participado y cómo fue la participación de los diversos actores en la definición del modelo de calidad educativa contenido en los procesos de reforma educativa en Centroamérica y las tensiones entre los mismos.

El objetivo general fue, comprender cómo se configuraron los modelos de la calidad educativa en Centroamérica, a partir de las dinámicas y tensiones entre el modelo educativo y el modelo de desarrollo en los procesos de consenso nacional de los países para la implementación de las reformas educativas durante los noventa.

La realización de este estudio quedó justificada bajo el entendido que las investigaciones sobre el fenómeno educativo en la región tienden a centrarse en lo meramente pedagógico, aludiendo a la supuesta neutralidad y objetividad de los análisis técnicos de la educación. No obstante, esta investigación busca abonar desde la política educativa y la política económica, una visión crítica y compleja sobre la calidad educativa en la región, desbordando lo educativo y convirtiéndose en una indagación histórica, social e, incluso, económica. Todo ello, con el fin de aportar a la discusión sobre los modelos de la calidad educativa necesarios para la construcción de una región más justa en lo económico, lo social y lo cultural, que beneficie a las mayorías siempre excluidas.

3. Bases Teóricas

El principal reto al que se han enfrentado los investigadores de este estudio es comprender cómo se configuraron los Modelos de la Calidad Educativa (MCE¹⁸) en la región centroamericana, a través del estudio del Proceso de Reforma Educativa (PRE)¹⁹ ocurrido en cada país a finales de los ochenta y principios de los noventa. Todo ello, bajo el entendido, que los PRE, se vieron influidos por aspectos económicos y políticos inmersos en el modelo de desarrollo y la relación de este con los sistemas educativos de la región. Dichos procesos se desarrollaron con la participación de diferentes actores nacionales e internacionales que tenían diversos intereses y cuotas de influencia en el campo de la educación nacional. Aunque se ha explicado lo anterior en el planteamiento del problema, se espera aportar mayor claridad sobre el objeto de estudio en las páginas que siguen.

Los objetivos específicos que orientaron la investigación son: a) develar las dinámicas y tensiones entre el modelo de desarrollo y el modelo educativo nacional en los PRE en Centroamérica a finales de los ochenta y principios de los años noventa; b) comprender las dinámicas, tensiones sobre “calidad educativa”, “desarrollo” y el “rol del Estado en la educación”. Todo ello, desde la mirada de los diversos actores involucrados en los PRE en la región centroamericana y; c) develar el proceso de configuración de los modelos de calidad educativa en los PRE en la región centroamericana.

Cabe mencionar que, aunque se usa el constructo amplio de PRE, como el proceso a estudiar para comprender la configuración de nuestro objeto de estudio, los MCE, en cada país se ha seleccionado un programa, política o proyecto significativo del MCE como parte de las reformas a la educación. Esto significa que, cada equipo nacional tendrá su propia especificidad temática dado el proceso seleccionado a investigar: transformación curricular, profesionalización docente, descentralización educativa, política de calidad educativa, etc.

No obstante, en este apartado lo que se persigue es contar con un cuerpo teórico común que nos permita analizar e interpretar procesos complejos de reforma educativa,

18 MCE: Modelo de Calidad Educativa

19 PRE: Procesos de Reforma Educativa

relacionados con la promoción de la calidad de la educación en la región centroamericana y vinculados a procesos globales. Como se expuso en el planteamiento del problema, la apuesta por mejorar la calidad de la educación en Centroamérica se asocia al impulso global por reformar la educación y a las agendas internacionales que promovieron dichos cambios (Colella y Díaz-Salazar, 2015 y; Gentilli, 1999).

De acuerdo con Arrién, investigador nicaragüense involucrado activamente en el Programa de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL) en Centroamérica, los PRE en la región: “contienen (n) referencias explícitas a la calidad de la educación como una de las prioridades en las decisiones políticas y operativas de los respectivos gobiernos, lo que las ha convertido ya en políticas de Estado de largo alcance” (Arrién, 2000, p. 357 – 358). Sin embargo, la configuración de los PRE y, por ende, la delimitación de conceptos y prácticas como la de la “calidad educativa” implicó negociar entre fuerzas globales y nacionales. Al respecto, expone Arrién: “armonizar estas dimensiones, la endógena y la exógena, a fin de construir el cauce nacional de las reformas, es parte muy importante, del proceso vivido en nuestros países” (2000, p. 348).

Por lo que, según la pregunta de investigación, el proceso social clave a estudiar para comprender la configuración de los MCE en Centroamérica, lo constituyen las reformas a la educación desarrolladas a finales de los ochenta y principios de los noventa en la región. Bajo el presupuesto que los PRE no fueron esfuerzos educativos aislados, sino que, influidos por aspectos económicos – modelos económicos de desarrollo –; políticos – modelos del sistema educativo como parte de la estructura del Estado–; como por procesos globales y locales, es decir, las diversas influencias de los organismos internacionales en los procesos de reforma nacionales y sus contenidos educativos (Dale, 1999, 2000; Edwards, 2014, 2018; Moutsios, 2016, Verger, 2016).

Para efectos de este libro se ha considerado que la mejor vía para analizar los PRE es concebirllos como Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas (PIFPE), constructo elaborado por Edwards (2014, 2018). Esto es a lo que Moutsios (2010) llama *transnational education policy-making*, y Verger, et. al., (2016) *adoption of educational policy change*, entre otros. Cabe aclarar que el constructo PIFPE al ser una traducción del inglés, acarrea las ambigüedades del término “política” en español, asociándose con “política pública”. Sin embargo, se retoma el concepto de “política educativa” de Edwards (2014), como la estructuración de un texto o una posición oficial del Estado en materia educativa (Rizvi y Lingard, 2010) en el que diversos actores posicionados en distintos niveles –internacional, nacional y local- actúan, estos no son concebidos como procesos reducidos de formación de políticas públicas. Por “política educativa” se comprende, procesos de toma de decisiones entre actores estatales y no estatales, locales e internacionales sobre el diseño de nuevos planes educativos nacionales que se institucionalizan a través de programas, proyectos o bien, políticas públicas. Como recuerda Arrién, las reformas educativas centroamericanas pretendieron: “activar la voluntad de la población en forma de consenso como base sólida de un proyecto educativo nacional” (2000: 347), y esto es mucho más amplio que una política pública.

El PIFPE es un constructo teórico central para comprender procesos complejos de reforma educativa en el que distintos *niveles* se enlazan -internacional, nacional, local-, diversos actores posicionados jerárquicamente participan -gobierno, organismos internacionales, gremios empresariales, sindicatos de maestros, etc.- y, diferentes

procesos sociales influyen -económicos, políticos, educativos, culturales- (Apple, 1979, 1993, 1993b; Dale, 1999, 2000; Moutsios, 2010; Edwards, 2014, 2018; Verger, 2016). Pero también, que tiene varios *momentos* en tanto proceso (Verger, 2016), donde el *poder* fluye desigualmente (Apple, 1979, 1993, 1993b; Moutsios, 2010, Verger, 2016) y, diversos *mecanismos o fuerzas causales* pueden actuar (Dale, 1999; Edwards, 2014, 2018; Verger, 2016) para producir MCE particulares.

3.1 Formación de políticas educativas: de lo global a lo nacional, y de lo político-económico a lo ideológico

La construcción de las bases teóricas para esta investigación partió de dos autores. Por una parte, Brent Edwards, teórico estadounidense dentro del campo de la sociología de la política educativa y de la educación comparada. Su objeto de estudio constituye lo que él llama “Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas”, es decir, “la manera en que las influencias internacionales afectan los procesos oficialmente nacionales que se traducen en políticas educativas” (2014, p. 3). El análisis de la influencia de los organismos internacionales y sus agendas educativas sobre procesos de reforma educativa desarrollados por sistemas educativos nacionales conduce, en términos más abstractos, a la interacción entre procesos de la globalización y, la autonomía de los Estados-Nación para definir el rumbo de su educación nacional. La producción académica de Edwards, se basa en la perspectiva filosófica del realismo crítico y en el análisis de autores tales como Roger Dale (1999, 2000), Verger, Fontdevila y Zancajo (2016), Stavros Moutsios (2010), Bob Jessop (2016) y, Martin Carnoy y Henry Levin (1985), entre otros. Algunas de las principales premisas de estos autores se consideran importantes para desarrollar este apartado teórico.

El segundo autor clave es Michael Apple, nacido el año 1942 en Nueva Jersey, Estados Unidos. Apple es un reconocido autor en el campo de la pedagogía crítica o bien, según Bonal (1998), dentro de las teorías de la resistencia de la escolarización, junto a Henry Giroux (1983) y Paul Willis (1977). Su producción teórica se enfrenta a la desregulación de la educación pública durante inicios de la ola neoliberal, estando Ronald Reagan en la presidencia de los Estados Unidos (Marano, 2004). Su desarrollo teórico se fundamenta en teorías marxistas y bourdianas sobre la reproducción de la escolarización, releídas a través del marxismo cultural de Antonio Gramsci, y del marxismo cultural inglés de Stuart Hall –también de corte gramsciano- (Apple, 1979, 1981 y 1986; Bonal, 1998, Marano, 2004). Esta última influencia permite al autor descentrar su atención de la preeminencia de la clase social, y tomar en cuenta la influencia en la educación de categorías como género y etnia, e incluso el aspecto religioso.

La coincidencia entre ambos autores es que basan su perspectiva de estudio de lo educativo en la “economía política crítica”. De acuerdo con Edwards (2018), citando a Novelli (2014), las tradiciones en economía política crítica exhiben cuatro características: a) consideran el contexto histórico e institucional de los fenómenos bajo estudio; b) examinan los grupos sociales involucrados, y sus intereses de clase, raza y género; c) buscan deconstruir conceptos por medio de la relación entre argumento, ideología e intereses de clase, raza y género de los grupos involucrados; d) prestan atención a la distribución y reproducción desigual de recursos, del poder y del conocimiento vinculados con jerarquías sociales más amplias y; d) tienen un enfoque procesual, es decir, en entender como las políticas educativas llegaron a producirse.

Pero ambos autores también exhiben diferencias. En primer lugar, Edwards (2018), desarrolla su teoría dentro de lo que llama “Economía Política Crítica Internacional”, pues busca desentrañar las dinámicas políticas y económicas que constituyen fenómenos transnacionales, como lo son las políticas educativas globales. El estudio de la formación de políticas educativas internacionales pasa por comprender que tienen varios niveles de estructuración (por lo menos, internacional y nacional) y que involucran a una variedad de actores e instituciones políticas, económicas y sociales cuyo actuar se encuentra constreñido o habilitado por varios factores materiales de índole político y económico, y que están sujetos por una selectividad discursiva que guía su comportamiento. Se considera en consecuencia que la producción de Brent Edwards será especialmente útil para comprender la interacción entre los niveles internacional y nacional, es decir, el vínculo entre globalización y Estado como aparato educativo, en procesos de formación de políticas educativas.

Apple (1979, 1993 y 199b), por otra parte, se ubica dentro de una economía política de tipo *cultural*. Este autor intenta traspasar el determinismo económico sobre todos los aspectos de la vida social, incluyendo el sistema educativo, a través del estudio de la cultura y la ideología. Por ende, para Apple (2013) el papel del neoconservadurismo (cultura) en la sociedad estadounidense, es igual de importante que el proyecto neoliberal (economía) para comprender la selección de contenidos del currículo, por ejemplo. Apple disiente así, de los estudios de Bowles y Gintis, o de Althusser sobre la “correspondencia” entre el sistema económico capitalista y la estructura de los aparatos educativos y sus contenidos educativos. Más bien visualiza una “conexión” entre dos esferas interrelacionadas e interdependientes (educación y economía), y resalta que en el aparato educativo no sólo se reproducen las relaciones de clase y la división social del trabajo, sino que la educación es un campo en pugna, donde también se contestan y resisten dichas relaciones opresivas. Con Apple entonces, se espera comprender la relación entre el aparato educativo, el sistema económico capitalista, y factores culturales e ideológicos en la selección de los contenidos educativos dentro de la formación de políticas educativas.

Aunque ambos autores intentan abordar en la dinámica educativa la interacción entre aspectos estructurales como lo económico y lo político en relación con la agencia de los actores involucrados en los PRE; se valora el enfoque de Edwards, al aportar más luces para comprender la dimensión estructural en la que los agentes participantes de los PRE se encuentran inmersos, yendo de los condicionantes globales a los nacionales; mientras que, Apple puede ayudar a entender de forma más profunda el papel de la ideología y la cultura en las luchas de poder entre los actores involucrados en los PEFP. En otras palabras, cómo las visiones sobre educación y sociedad de actores participantes de los PRE, que representan a diversos sectores sociales y políticos, influyen diferencialmente a través de sus acciones, en la selección y sentido de contenidos educativos como el de la calidad educativa en los PIFPE. De esta forma, se quiere resolver, para el caso de esta investigación, el clásico problema entre “estructura” y “agencia”.

A continuación, se desarrollan las dos dimensiones, es decir, a) lo global y lo nacional y, b) la relación entre las condiciones económicas, políticas y culturales en los PIFPE. Ambas dimensiones son indispensables para comprender los PRE y la forma en la que los MCE se configuraron en Centroamérica.-

3.2. Lo global y lo nacional en la formación de políticas educativas: énfasis en los condicionantes estructurales.

Con el advenimiento del neoliberalismo y la globalización difícilmente se pueden analizar procesos educativos como dinámicas nacionales cerradas (Tarabini y Bonal, 2011). El principal problema de investigación de la sociología de la política educativa consiste en entender los procesos de construcción de políticas educativas nacionales en tanto dinámicas que se ven influidas por el fenómeno de la globalización. En otras palabras, examinar la tensión entre lo global, lo nacional y lo local en la formación de políticas educativas nacionales. Tomando los fundamentos de Edwards (2018), se considera que este análisis abarca al menos tres aspectos: a) el fenómeno de la globalización en relación con las agendas educativas internacionales; b) el papel de los Estados y sus sistemas educativos en la toma de decisiones sobre el rumbo educativo nacional y; c) los diversos mecanismos que los organismos internacionales ejercen sobre estados posicionados de forma desigual en la jerarquía global para influir en sus PIFPE. Se revisan cada uno de estos puntos.

La globalización y las agendas educativas globales.

De acuerdo con Khondker (2004), se tiende a representar el tema de la “globalización” como una fuerza que crea un mundo uniforme donde las tensiones y conflictos entre las diversas culturas en el mundo constituyen una fase transitoria, pues finalmente, se amalgamarán en un todo global. Según Nederveen (2009), esta concepción concuerda con su sentido dominante, es decir, la globalización como: “todos esos procesos bajo los cuales las personas del mundo están siendo incorporadas en una sola sociedad mundial, sociedad global” (Albrow 1990, p.9; citado por Nederveen, 2009, p. 45). Este proceso de uniformización cultural se da bajo los estándares de Occidente (Nederveen, 2009). La globalización así entendida, explica Dorren Masey (2005), se fundamenta en una visión del “espacio global” como “superficie”, cuya dimensión significativa es la extensión y la mejor analogía un mapa. Roger Dale (2000), agrega a este supuesto proceso irreversible hacia la homogenización cultural la idea que los Estados-Nación se están convirtiendo en instituciones obsoletas, lo que abre la posibilidad de la configuración de políticas mundiales como reflejo del crecimiento irresistible de la tecnología y de la información. Si se traspone esta noción dominante de la globalización al fenómeno de las agendas educativas mundiales se encuentra un enfoque coincidente y otro, disidente.

Roger Dale (2000), en su artículo: “*Globalization and education: demonstrating a ‘common world educational culture’ or locating a ‘globally structured educational agenda?’*” expone dos teorías sobre la relación entre la globalización y las agendas educativas mundiales. La primera es la aproximación de la “Cultura Educativa Mundial” (CEM), propuesta por John Meyer y colegas de la Universidad de Stanford; y la segunda, la “Agenda Educativa Globalmente Estructurada” (AEGE) propuesta por Dale.

El supuesto central de la CEM es que el desarrollo de los sistemas educativos nacionales y la homogeneización de sus categorías curriculares pueden explicarse a través de modelos universales sobre educación, Estado y sociedad, y no por factores nacionales. Meyer y colegas consideran que los estados organizan la educación nacional incrustados en una sociedad global, orientados en un nivel supranacional por una ideología mundial dominante que exalta los valores occidentales. Las políticas educativas de cualquier nación pierden particularidad pues responden a una cultura mundial que Meyer, Boli

y Thomas (1987 citado por Dale, 2000) resumen como “modernidad”. Según Meyer y colegas (1987, citado por Dale, 2000), valores occidentales tales como la racionalidad, el progreso, el individualismo y la justicia se encuentran diseminados a nivel mundial gracias a modelos educativos y curriculares cada vez más estandarizados, los cuales son consecuencia natural y positiva de la penetración de la vida moderna y su matriz cultural en los territorios del globo. Esta sería la versión de las agendas educativas mundiales que coincide con la idea de la globalización como un movimiento inevitable y positivo hacia la homogeneización cultural.

Roger Dale (2000), basándose en la economía política internacional propone en contraposición la existencia de una AEGE. En ésta se concibe a la economía capitalista mundial como la fuerza dinamizadora de la globalización que intenta esparcir sus intereses a los sistemas educativos nacionales. Lo que Dale (2000) argumenta es que los Estados están cediendo voluntariamente aspectos significativos de su soberanía a organizaciones internacionales por la necesidad de insertarse a una economía global de mercado. La educación en este caso funge como un factor medular para la competitividad de los Estados, a través de la formación de capital humano mejor capacitado. La estandarización educativa bajo estos términos lejos de reflejar la adopción natural y progresiva de valores modernos universales y neutrales, constituiría una muestra de la necesidad de instalar valores afines a la acumulación del capital en el globo y naturalizar su diseminación. Esta constituye la versión de las agendas educativas globales disidente con la concepción de la globalización como estandarización cultural o modernidad. Esto nos posiciona ante una definición alternativa de la globalización vinculada al capitalismo global.

Las teorías del capitalismo global, según Robinson (2007), tienden a concebir la “globalización capitalista” como la fase actual del capitalismo mundial. Esta fase posee características propias que la diferencian de sus épocas anteriores, tales como la emergencia de una nueva producción global y un sistema financiero que parece superar las formas previas del capitalismo, cuya unidad básica eran los Estados-Nación. Sklair (2000, 2002; citado por Robinson, 2007), concuerda con esta visión y añade que los fenómenos transnacionales involucran tres niveles: a) económico, configurado por un capital transnacional y las corporaciones transnacionales; b) político, formado por una clase capitalista transnacional; y finalmente, c) el cultural-ideológico, a través de élites culturales y la ideología del consumismo. Estas tres dimensiones estarían influyendo en la homogeneización o bien, imposición de contenidos educativos estandarizados en el globo, pero, lo determinante serían los intereses económicos relacionados al capitalismo global y su nueva clase capitalista.

Como Stavros Moustios (2010) explica en *Power, politics and transnational policy-making in education*, la promoción de reformas educativas a lo largo del globo para estandarizar la provisión de la educación y la generación de conocimiento están encaminadas a producir recursos humanos y cognitivos relevantes para el mercado y sus corporaciones. Pero va un paso más lejos que Dale (2000), al explicar que el mecanismo mediante el cual lo económico influye sobre lo educativo yace en la construcción y consolidación de una *percepción* específica sobre los fines de la educación, esta es, mantener y acrecentar la “competitividad económica”, el “crecimiento”, el “desarrollo”, en suma, el “progreso”. El “progreso” entendido como “competitividad económica”, se ha convertido, de acuerdo con Moustios (2010), en el motor de un proyecto global de

formación de políticas educativas, manejado, coordinado y mediado por organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Ahondaremos posteriormente en esto.

La CEM y la AEGE se vinculan entonces, con dos concepciones distintas de la “globalización”, a partir de las cuales forman su particular visión de las agendas educativas globales. Estos enfoques pueden equipararse a las dos dimensiones normativas sobre la globalización que Robinson (2007) desarrolla: a) como la expansión global de las inequidades sociales, nuevos modos de explotación y dominación, marginación, y holocausto ecológico, que podemos asociar a la AEGE y; b) como proceso que crea caminos recién descubiertos hacia la prosperidad, libertad y democracia, que podemos vincular a la CEM.

Asimismo, ambas aproximaciones a las agendas educativas globales parten de dos concepciones de la “educación” diferentes. Para la CEM, la “educación” es un recurso de la modernidad; así, lo que importa es la estandarización de los conceptos que rigen los currículos mundiales, más no, lo que significan ni el conflicto cultural que dicha estandarización puede provocar. Mientras que el foco centra de la “educación” en la AEGE es comprender los principios y procesos que explican la distribución, definición, formulación, transmisión y evaluación de la educación pública y sus contenidos educativos. Bajo la hipótesis que la globalización, entendida como capitalismo global, influye de forma determinante en dichos principios y procesos educativos.

No obstante, la CEM y la AEGE también presentan similitudes como las que siguen: a) la importancia de las fuerzas supranacionales para comprender la educación nacional, b) la posibilidad que los objetivos y contenidos educativos puedan estandarizarse a nivel mundial por la influencia de fuerzas supranacionales y, c) el reconocimiento que los marcos educativos nacionales se encuentran influidos por marcos educativos supranacionales (Dale, 2000). Ahora bien, he ahí el problema de la AEGE. Aunque la perspectiva de la AEGE puede ayudar a comprender de manera más crítica la relación entre las agendas educativas internacionales y la globalización, su principal riesgo reside en su aparente determinismo económico; es decir, considerar que los procesos educativos nacionales se explican por la imposición de agendas educativas internacionales *determinadas* por el capitalismo global.

Aunque la AEGE se desvía de la homogeneización cultural como resultado de un proceso neutral de modernización del mundo, parece apoyarse en formas de homogeneización de tipo económico. El problema reside en la tendencia a considerar que los países junto con sus Estados y grupos sociales no tienen la capacidad de mediar dichas fuerzas mundiales, ya sea por la inevitabilidad de la modernidad o por la fuerza impositiva del capitalismo mundial y sus intereses sobre las agendas educativas.

Estado y procesos de formación de política educativa.

A pesar de la noción sobre la globalización como homogeneización cultural o bien, como capitalismo global, los procesos globales no han hecho de los Estados-Nación instituciones irrelevantes u obsoletas (Dale, 2000). Dale (1999) argumenta en su artículo *Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms*, que la globalización ha modificado el contenido, procedimientos y resultados de los procesos

de formación de políticas educativas, pero esto no significa que todos los países los interpretarán o aplicarán de la misma manera.

La globalización, de acuerdo con Tarabini y Bonal, “tiene efectos que modifican las bases de intervención del Estado en educación, pero este sigue preservando, en la mayoría de los países, su capacidad de provisión, regulación y financiación de la educación” (2011; p. 238). La educación no está sujeta a dinámicas económicas únicamente –reproducción de la división social del trabajo, de la ideología del consumo etc.- sino que se encuentra atravesada por “relaciones de poder entre los grupos en el propio aparato político, los problemas de financiación del Estado y los procesos de desregulación, o el coste político de un sistema educativo” (Bonal, 1998; p. 181).

Lo que debe analizarse, expresa Dale (2000), es cómo el capitalismo global ha influido sobre la naturaleza de los Estados Nación y, por ende, en sus prácticas sociales en campos como el educativo. De acuerdo con Dale (1999), si se entiende el capitalismo global como el reflejo de la hegemonía estadounidense luego de la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, se encontrará en el Consenso de Washington las reglas que guían su nueva ideología, es decir, la del neoliberalismo (Williamson, 1993). Y es que, de acuerdo con Nairn y James (2005), el “neoliberalismo” tiende a concebirse como la ideología dominante del proyecto económico del capitalismo global.

Los Estados para acomodarse a estas cambiantes circunstancias han adoptado, según Cerny (1997), la forma de “Estados competitivos” que priorizan el proceso de acumulación de capital en detrimento de la protección social de la población (citado por Dale, 1999). Siendo sus problemas básicos o *core problems*, de acuerdo con la teoría del Estado de Claus Offe: a) el proceso de acumulación capitalista y la demanda de un contexto propicio para su reproducción y; b) la legitimación del propio Estado y del modo de producción capitalista (citado por Bonal, 1998). Esta intencionalidad competitiva del Estado, en relación con el proyecto educativo, puede analizarse a través de tres elementos que propone Dale (2000): a) mandato, b) capacidad y, c) gobernabilidad.

Por *mandato*, Dale (2000) entiende todo aquello que es deseable y legítimo que cumpla el sistema educativo; por ejemplo, ampliar la cobertura educativa y garantizar a su población el derecho a la educación sin discriminación alguna. Como *capacidad*, la capacidad efectiva de cumplir dicho mandato, esto es, la autonomía y los márgenes reales del Estado para conducir al sistema educativo hacia los objetivos establecidos. Es aquí donde afloran los problemas, ya que según Dale (2000), las políticas neoliberales empujan a los Estados hacia el recorte presupuestario y la ampliación de “mercados educativos”, lo cual limita la capacidad de los Estados de cumplir con su mandato educativo. Y finalmente, la *gobernabilidad*, es decir, las formas de coordinación para alcanzar los objetivos que se conciben como deseables y factibles, y el establecimiento de los procedimientos para alcanzar dichos objetivos. Este último punto es importante, pues como explica Dale (1999), los Estados al estar cada vez más preocupados por apegarse a los marcos desarrollados por los organismos internacionales, abren el proceso de toma de decisiones educativas nacionales para incluir y coordinarse, especialmente, con los oficiales de los organismos internacionales.

Al respecto, Moutsios (2010) explica que la toma de decisiones sobre políticas educativas globales no se está dando en un espacio *inter-nacional*, ya que las políticas

más influyentes no se formulan en un contexto donde las fronteras y relaciones entre los Estados Nación están bien delimitadas. Tampoco en un espacio *supra-nacional*, pues las políticas educativas no se diseñan arriba ni más allá de los Estados, el proceso de toma de decisiones pasa de alguna forma por sus procesos burocráticos. Moutsios (2010), aboga por un espacio *trans-nacional*, instituido y sostenido por Estados Nación, organizaciones internacionales, entidades inter-estatales y corporaciones globales donde las políticas y sus discursos atraviesan fronteras y fluyen en y fuera del campo de poder de los Estados Nación.

Esto se relaciona con la conceptualización de Rosenau (citado por Nederveen, 2009) sobre la política transnacional donde interactúan y se yuxtaponen dos mundos distintos: a) un mundo estado-céntrico donde los actores principales son las naciones, y b) un mundo multicentrado con diversos actores como las corporaciones, organizaciones internacionales, grupos étnicos, iglesias, etc. Esta interacción y yuxtaposición puede visualizarse, como explica Moutsios (2010), en las mismas organizaciones internacionales que influyen sobre las agendas educativas globales. Por ejemplo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) está ligada al Estado estadounidense o bien, organizaciones como la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Internacional (OCDE) cuya estructura depende de sus Estados Nación miembros.

No obstante, lo que omite Moustios (2010) es que a todas luces los Estados miembros de estas organizaciones internacionales no comparten el mismo nivel de influencia en el establecimiento de la agenda educativa global o nacional. Como expone Dale (1999), la naturaleza y el impacto de la globalización varía entre los países en función de su posición en el mundo y en las economías regionales.

De acuerdo con las teorías del sistema-mundo capitalista y a las teorías latinoamericanas de la dependencia, el mundo se encuentra estructurado en tres regiones jerárquicamente organizadas (Robinson, 2007). La primera región corresponde al Centro, es decir, los Estados-Nación de países económicamente desarrollados provenientes de Europa Occidental y posteriormente de Norte América y Japón. La segunda región sería la Periferia o el Tercer Mundo donde se ubican regiones como Centroamérica que han sido forzosamente subordinadas por el Centro a través del colonialismo y la imposición de modelos económicos, políticos y culturales (neoliberalismo, guerra fría, etc.). Finalmente, la tercera región sería la semi periferia, compuesta por aquellos Estados que han estado previamente en el Centro, pero que están moviéndose hacia la Periferia, o aquellos pertenecientes a la Periferia que están ascendiendo económicamente en la estructura mundial jerárquica.

La pauta de comparación entre los países es su nivel económico o de “progreso”. Moustios (2010), citando a Arendt (1969) y a Castoriadis (1991), explica que el “progreso” constituye un movimiento ilimitado que no tiene punto de partida ni punto de llegada, y cuya orientación es la acumulación ilimitada de conocimiento y particularmente, el incremento ilimitado de la producción y de las fuerzas productivas (Moustios, 2010, p. 132). En consecuencia, esta jerarquía global, expone Massey (2007), implica categorizar a los países en “desarrollados” y “subdesarrollados” de acuerdo con su nivel de “progreso”. Lo que explicaría en parte, la *anuencia* de los países periféricos en adaptarse a pautas internacionales educativas para alcanzar el estándar de países desarrollados o bien,

modernos. O desde otro ángulo, la tendencia de los países del Centro a *imponer* sus agendas, incluida la educativa, sobre los países periféricos. Esto conduce a la relación problemática entre organismos internacionales integrados o liderados generalmente por Estados de países del Centro y sus agendas educativas y, por otra parte, los sistemas educativos de países de la Periferia como los centroamericanos en los PIFPE.

Organismos internacionales y mecanismos de influencia diferenciales.

En materia educativa, exponen Dale y Robertson (2002), estudiar la influencia de la globalización sobre procesos educativos nacionales es igual a indagar sobre las formas en que los organismos internacionales operan en territorios nacionales para transferir sus ideas. Pues los organismos internacionales, según Dale y Robertson (2002), constituyen los medios institucionales por excelencia mediante los cuales los valores del capitalismo global son trasladados a la esfera educativa nacional y global.

Edwards (2014, 2018) llama a esta dinámica, “Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas”, es decir, “aquellos procesos que factores internacionales influyen y que son representativos nacionales del gobierno, de las autoridades educativas (...) y de los partidos políticos que se involucran para formular o autorizar el texto oficial que representa una política” (Edwards, 2014: 5). Basándose en una detallada revisión de la literatura en el campo de la educación comparada y de la sociología de la política educativa, Edwards (2014) identifica cuatro enfoques para revelar la forma que adquieren los PIFPE. Estos son: a) la atracción de política, b) la negociación de política, c) la imposición de política y, d) la hibridación de política. Estos cuatro enfoques adquieren su especificidad según: a) los actores involucrados y sus relaciones de poder, b) el nivel de conflicto y, c) los canales de involucramiento internacional. Se considera pertinente para el caso centroamericano centrarnos en dos de estos enfoques: el de la negociación de políticas educativas y la imposición de políticas educativas. Se explicarán brevemente las razones.

El enfoque de la atracción de la política supone que un país del Primer mundo toma voluntariamente el ejemplo de reforma, planes o programas educativos de otro país también del Primer mundo para adaptarlos y ejecutarlos en su contexto. Mientras que en el enfoque de la hibridación se visualiza “la relación entre el conocimiento y poder como no jerárquica, moviéndose en una manera libre desde las naciones centrales del sistema mundial hacia los países periféricos y menos poderosos” (Popkewitz, 2000, p. 12). Por esta razón, se describirán los dos enfoques restantes pues exhiben diferentes formas que pueden adquirir las relaciones de poder entre organismos internacionales y sistemas educativos nacionales en PIFPE.

Imposición de políticas. Aglutina a los autores que, dentro de la sociología de la política educativa, han aplicado una óptica de la economía política clásica para comprender los PIFPE. Esta perspectiva “atribuye un énfasis mayor al rol de los actores internacionales y asume que tanto la influencia como las políticas se pasan desde los países desarrollados (...) a los países todavía en desarrollo” (Edwards, 2014, p.10 – 11). Su objeto de estudio consiste en “las relaciones asimétricas de poder entre los actores y países”, en particular, entre los organismos internacionales y los ministerios de educación de un país en vías de desarrollo. Parten del presupuesto que “sea la influencia directa o indirecta, la presunción de que la reforma educativa requiere los fondos externos ubica la asistencia extranjera en el centro de la planificación de la educación y crea,

por ende, una relación dependiente” (Samoff, 1993, p.187; citado por Edwards, 2014, p.11). La imposición logra en última instancia, “la mistificación del conocimiento y de las relaciones de poder”, puesto que tienden a “limitar y establecer las prioridades para la reforma de una manera que es apenas discernible y, por ende, generalmente inaccesible, debido a que están integradas en reglas y procedimientos apolíticos y neutrales” (Samoff, 2007, p.72; citado por Edwards, 2014, p.11).

Negociación de política. Se fundamenta en los aportes de Archer (1984) quien “aplicó un planteamiento macro-sociológico al estudio de la reforma nacional educativa y, por ello, centró la atención entre las estructuras y la voluntad individual” (2014: 7). Las negociaciones son iniciadas por agentes domésticos, pero las bases para la reforma se originan fuera de la nación. Los agentes domésticos no son técnicos educativos, sino que actores sociales o políticos que desean plasmar sus intereses en los sistemas educativos del gobierno de turno. La formulación de políticas en este caso forma “parte de un proceso inherentemente político y que es afectado por varios factores dentro del país, como intereses, eventos, y prioridades y entendimientos locales”; asimismo, se le concibe “como el resultado de una tensión entre la voluntad individual y la resistencia del sistema, la negociación, el regateo, la acomodación y la evolución constante tras el tiempo” (Spreen, 2004, p.102; citado por Edwards, 2014, p.10).

Los organismos internacionales dentro del marco de la imposición o negociación de la política educativa pueden valerse de varias vías o “mecanismos” para trasladar sus ideas a sistemas educativos nacionales; no obstante, los actores locales pueden jugar un rol activo o pasivo en la adopción de dichas ideas. De acuerdo con Dale (1999), estos “mecanismos”, constituyen formas variadas en que los contenidos de las agendas educativas globales son transmitidos por organismos internacionales a sistemas educativos nacionales determinados, que en este caso serían los centroamericanos. Estos “mecanismos” desarrollados por Dale (1999), han sido retomados y ampliados por Edwards (2018) quien basándose en Samoff (2009) agregó actividades mediante las cuales éstos se concretan en los PIFPE.

Los mecanismos constituyen valiosas vías para comprender la relación entre los organismos internacionales y los sistemas educativos nacionales en los PIFPE, pues incluyen, pero trascienden “la imposición” de las agendas educativas globales, conteniendo otras formas como la armonización, diseminación, instalación de la interdependencia y la estandarización. La especificidad de cada mecanismo se debe a la naturaleza de la relación entre los organismos internacionales y los sistemas educativos nacionales (de lo voluntario a la coacción), los alcances de la política y su locus de viabilidad (externo, regional, nacional), los actores que inician y forman parte del proceso (internacionales, nacionales), la dimensión del poder (decisión consciente, intervención internacionales directa), y la naturaleza de los efectos de dicha influencia sobre la educación nacional.²⁰

De los “mecanismos” de Dale (1999) y de los enfoques de los PIFPE de Edwards (2014), puede subrayarse que la transmisión de las ideas educativas internacionales puede tomar caminos directos o indirectos, y que los sistemas educativos nacionales pueden o no, consentir abiertamente dichas agendas. En este sentido, los cambios educativos nacionales pueden ser producto de la coacción directa de organismos internacionales

20 Para profundizar en cada uno de estos elementos, se recomienda leer el artículo *Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms*, de Roger Dale (1999).

sobre sistemas educativos nacionales pasivos, pero también, estos cambios pueden acontecer con el pleno consentimiento de los oficiales de los sistemas educativos nacionales.

No obstante, la teoría de los mecanismos no permite comprender el factor de resistencia y contestación de los sistemas educativos nacionales ante la influencia de los organismos internacionales. Dinámica que Archer (19849) acentúa en el enfoque de la negociación de la política educativa. Aunque aluden al consentimiento de los actores nacionales ante las ideas internacionales, no explican cómo se configura este proceso social y a la vez subjetivo, donde la ideología juega un rol medular. Esto obliga a ahondar en las dinámicas entre los actores participantes en los PIFPE, su capacidad de agencia y el papel de la ideología. Como se verá al final de la segunda sección del apartado teórico es Michael Apple quien permitirá comprender con mayor profundidad cómo la ideología, la resistencia y el consentimiento operan en los PIFPE.

3.3. Economía, política e ideología en el proceso internacional de formación de políticas educativas: énfasis en los actores y sus relaciones.

El proceso de la globalización ha alterado los PIFPE. Los funcionarios de los sistemas educativos nacionales no son los únicos que toman decisiones acerca del rumbo educativo de la nación, sino que incluyen de manera directa o indirecta a oficiales de organismos internacionales. En la sección anterior se ahondó en la forma, consecuencias y causas estructurales detrás de la relación entre organismos internacionales y sistemas educativos nacionales en los PIFPE. Pero lo que no se ha resaltado es que estas nuevas dinámicas educativas también incluyen a otros actores nacionales tales como universidades, tanques de pensamiento, gremiales empresariales, sindicatos, etc. Esta nueva forma de estructuración de políticas educativas que conjuga actores políticos y actores sociales diversos, indica Moutsios (2010), se justifica como una democratización de la toma de decisiones en materia educativa, producto de la globalización –entendida como un proceso positivo y ascendente hacia la modernización-. Pero como se dijo, en los PIFPE existen relaciones de poder entre organismos internacionales y sistemas educativos nacionales, y a su vez -y esto es lo que se enfatizará en este apartado-, entre los mismos actores nacionales.

Como explica Nederveen (2009), el Estado – Nación no representa, ni ha representado la unidad de una cultura “nacional”. Las naciones en su mayoría han sido formadas entre y por conflictos de clase, etnia, religión y género. Por ende, Nederveen (2009) sostiene que los Estados – Nación constituyen *ensamblajes conflictivos*. La hipótesis planteada es que los conflictos históricos que configuraron a las sociedades centroamericanas son reproducidos y a la vez resistidos por los actores nacionales, representantes de sectores sociales y políticos con intereses y visiones diversas que participaron en los PRE de los años noventa. Y es que a estos actores se les asignó la responsabilidad de llegar a “consensos” a pesar de sus diferencias sobre el contenido y fines de los nuevos proyectos educativos nacionales de posguerra. No obstante, se parte del supuesto que estos “consensos” ocultan los conflictos de intereses entre los actores participantes en los PRE y sus cuotas desiguales de influencia. Para comprender a fondo este problema se abordan cuatro temas interrelacionados: a) gobernanza en la educación; b) la aproximación estratégica relacional de Jessop (2018) aplicada a las

reformas educativas; c) el rol de los expertos, las ideas y la persuasión en PIFPE y; d) la hegemonía en la educación con Michael Apple.

Gobernanza en la educación

Según Robertson y Dale (2013), el término *education governance* o gobernanza de la educación ha sido acuñado para describir las actividades de gobierno relacionadas a la educación nacional que están siendo conducidas no solo por el gobierno (sistemas educativos nacionales), sino que también por actores no gubernamentales. De acuerdo con Jessop (2008), el término “gobernanza” se refiere particularmente “a la autoorganización reflexiva de actores independientes involucrados en relaciones complejas de interdependencia recíproca”, la cual, “se basa en el diálogo continuo y en el uso compartido de los recursos para desarrollar proyectos comunes” (2008, p. 60). Sin embargo, explica el mismo autor, “la gobernanza organizada sobre esta base no tiene por qué conducir a una simetría completa en las relaciones de poder ni a la igualdad absoluta en la distribución de beneficios” (2008; p. 60). Más bien, sigue Jessop (2016, 2008), esto resulta poco probable.

En América Latina, de acuerdo con Morales y Magalhaes (2013), la forma de diseñar e implementar políticas educativas ha transitado precisamente de un modelo centrado en el “gobierno” a uno centrado en la “gobernanza” bajo la justificación que este último promueve una dinámica de toma de decisiones “más circular y compleja que consiste en diálogos, resolución de conflictos, construcción de alianzas y redes, estrategias y consensos entre actores e intereses diversos” (Kjaer, 2010; citado por Morales y Magalhaes, 2013; 6).

Sin embargo, tanto Robertson y Dale (2013) como Verger et. al., (2016) argumentan, que el modelo de la gobernanza al poner en juego distintos intereses, visiones sobre la educación y cuotas de poder de diversos actores, incluidos los organismos internacionales, pero también el sector privado, debería alertar sobre posibles efectos negativos en los sistemas educativos nacionales como lo son: la privatización de la educación o lo que es lo mismo, la ampliación del mercado de la educación. Esto implica en última instancia, de acuerdo con Apple (1993) y Levin y Carnoy (1985), una lucha entre dos perspectivas sobre justicia social: derechos humanos básicos por una parte (lo público/Estado), y los derechos de propiedad privada y del consumidor por otra (lo privado/mercado). Visiones que son defendidas por actores sociales y políticos con intereses y recursos disímiles que, en el marco de la gobernanza, participan juntos, pero con grados de poder desiguales en los PIFPE.

Morales y Magalhães (2013) basándose en Rhodes (1997) indican que las causas que motivaron la aplicación de los modelos de la gobernanza en la toma de decisiones educativas en Latinoamérica y en el globo no deben buscarse en el impulso hacia la democracia, sino que en “las reformas del sector público inspiradas en las nuevas relaciones público-privadas y en el *New Public Management*, originadas en los países anglosajones, y favorecidas por los programas de ajuste estructural” (2013; 6). Y es que la tendencia a reducir la centralidad del Estado y su injerencia en aspectos económicos y sociales (políticas neoliberales), de acuerdo con Robertson y Dale (2013), se acompaña con la creación de mercados donde antes no existían, como, por ejemplo, en la educación y la salud.

Como se dijo en el planteamiento del problema, Gentili, (1999) y Colella y Díaz-Salazar, (2015) exponen que, el contenido de las reformas educativas al estar influido por los presupuestos neoliberales del Consenso de Washington ven en la creación de *mercados educativos* la clave para elevar la calidad educativa, pues esto fomenta la competencia entre colegios privados y permite que los padres de familia “escojan” (paguen) el colegio de su preferencia (derechos del consumidor). No obstante, esta versión elitista de la “calidad de la educación” entra en pugna con el impulso por una educación pública (Estado), cuya “calidad” se fundamenta en la justicia social. De esta forma, el neoliberalismo como ideología explican Robertson y Dale (2013), trastoca la naturaleza de la educación como “bien común” y su relación con la sociedad (Robertson y Dale, 2013; p.432).

La gobernanza en consecuencia no tiene que ver sólo con los límites entre lo público y lo privado, sino que, de acuerdo con Robertson y Dale (2013), con la lucha por el sentido de categorías fundamentales como “conocimiento”, “aprendizaje” y “estudiantes”, las cuales se están convirtiendo en “credenciales”, “consumo” y “capital humano” dentro de las nuevas reformas a la educación. Estas lógicas son defendidas por actores diversos en los PIFPE.

Explicado lo anterior la gobernanza de la educación debería analizarse según las tres dimensiones que Robertson y Dale (2013) señalan: a) los tipos de entidades y agentes con diferentes intereses y cuotas de poder que participan en los PIFPE, b) las variadas plataformas o escalas de reglas que se contraponen (internacionales, nacionales, locales) y, c) las actividades relacionadas a la educación que los diversos actores despliegan. Con estos elementos se podría superar la concepción bastante neutral de la gobernanza como “consenso”, para resaltar aspectos críticos como “conflicto” y “relaciones de poder” en la selección de los contenidos y planes que guían las reformas educativas. Se explicará la aproximación estratégica relacional de Jessop (2018), para comprender esta nueva perspectiva sobre la “gobernanza” en los PRE.

Aproximación estratégica-relacional en procesos de reforma educativa

En el tercer capítulo de su libro, *El Estado: pasado, presente y futuro*, Jessop (2016) desarrolla la *strategic-relational approach* (SRA)²¹ o aproximación estratégica-relacional. La SRA intenta superar la dicotomía entre estructura y agencia (Jessop, 2016), y entre condicionantes materiales -economía y política- y, condicionantes ideacionales -cultura e ideología- (Verger, 2016). Esta aproximación se basa en la producción de Nicos Poulantzas (1978, p. 128- 129; citado por Jessop, 2016; p. 54), quien fundamentado en el trabajo de Karl Marx y Antonio Gramsci, genera una teoría para comprender el carácter de clase del Estado y cómo éste, ha producido vías que privilegian a unos agentes e intereses sobre otros (Jessop, 2016; p. 54). Poulantzas propone que los conflictos y las contradicciones sociales amplias se reproducen dentro del espacio del Estado.

Aunque la SRA nace enfocada al Estado, posteriormente, se extiende a estudios que como en este caso, tienen como objeto comprender pugnas de poder entre agentes diversos. Tanto Roger Dale, como Brent Edwards y Verger el tal., aplican dicha aproximación al estudio de las reformas educativas. En el caso de este libro se hará lo mismo y se profundizará en la versión de Verger et. al. (2016). Asimismo, cabe mencionar, que la

21 SRA: Strategic-Relational Approach

SRA se encuentra influida por la perspectiva filosófica del realismo crítico, vinculada al filósofo británico Roy Bhaskar (1944 – 2014) y a su maestro Rom Harré (Danemark, Ekström, Jakopsen y Karlsson, 2016).

La “estructura”, según la SRA, es una composición de oportunidades y restricciones que se activan dependiendo del tipo de agente (Jessop, 2016). Mientras que, explica Jessop (2016), la “agencia” depende de capacidades estratégicas diferenciales que ejercen actores particulares posicionados de forma desigual en diversas estructuras sociales. Las estructuras entonces, restringen o privilegian la capacidad de agencia de los individuos y colectividades, de acuerdo con el tipo de agente que representan en términos de clase, etnia y género, es decir, de sus recursos y posición social. Por lo que las estructuras sociales son estratégicamente selectivas, más que absolutamente restrictivas (Jessop, 2018; p. 55).

En el caso de los PRE en Centroamérica, estos se llevaron a cabo, al menos en apariencia, con la participación de diversos sectores sociales más allá de los oficiales del Estado. Estos actores representaron a variadas instituciones y organizaciones como las gremiales empresariales, sindicatos de maestros, organizaciones indígenas y de mujeres, nuevos partidos políticos de izquierda (formados por ex guerrilla), Universidades públicas y privadas, Iglesias de diversos credos, Think Tanks, y cómo se ha venido desarrollando, oficiales de organismos internacionales, entre otros. Estos actores sociales y políticos, bajo el modelo de la gobernanza, fueron convocados por sistemas educativos nacionales para participar en la toma de decisiones sobre el contenido y fines de los PRE. Procesos de reforma que como se dijo en el planteamiento del problema, se dieron en medio del cese de las guerras internas y procesos de “democratización” de las sociedades y Estados centroamericanos (Torres-Rivas, 2007), pero también, en medio de la diseminación del neoliberalismo y sus valores de mercado en el globo.

No obstante, lo que interesa resaltar en este momento es que estos actores sociales y políticos participantes en los PIFPE se encontraban constreñidos o habilitados de forma diferencial en función de su posición social (clase, género y etnia), por la “estructura” que los convocó, es decir, sistemas educativos nacionales que forman parte de Estados centroamericanos particulares. Los sistemas educativos nacionales -se infiere- privilegiaron los intereses de unos actores sobre otros, limitando o fortaleciendo la capacidad de influencia de unos actores y sus visiones sobre los PIFPE. Estas oportunidades que las “estructuras” abren a cierto tipo de actores, de acuerdo con Danemark et. al., (2016), depende de la *congruencia de intereses* entre estos actores y la “estructura”, en este caso los sistemas educativos nacionales.

Esto remite a la necesidad de estudiar las dinámicas históricas de cada país, o en palabras de Nederveen (2009), *sus ensamblajes conflictivos*. Sólo así podrá entender por qué los sistemas educativos centroamericanos convocaron específicamente a ciertos actores a participar en los PRE de cada país; como también, las relaciones de poder históricas entre dichos actores y sus luchas por influir en los PIFPE defendiendo intereses y visiones a veces contrapuestas, a veces congruentes, sobre la educación y la sociedad.

Jessop (2018) subraya así, el poder transformativo o reproductivo de las acciones de los agentes sobre las estructuras; es decir, reproducir el balance de fuerzas más amplio en estructuras particulares como los sistemas educativos o bien, intentar transformarlo a través de acciones estratégicas. Como insiste Danemark et. al., “la fuerza que en primer lugar debemos tomar en consideración es la intencionalidad de los agentes, es decir,

la capacidad de formular proyectos (metas) y establecer estrategias de acción para alcanzarlos” (2016; p. 136). De acuerdo con Edwards (2018) basándose en Jessop (2001), los actores interpretan el contexto político e institucional en el que se encuentran inmersos y actúan estratégicamente para lograr sus objetivos dentro de restricciones y oportunidades selectivas, fundamentándose en sus propias experiencias e intuiciones políticas. Los actores por lo general saben qué acciones son premiadas en el contexto en el que se desenvuelven, indica Edwards, (2018), pero a su vez, nunca están totalmente conscientes de las condicionantes que afectan sus acciones, así que no hay garantías que logren sus objetivos (Jessop, 2016). Esto está posicionado en el terreno de las ideas y la subjetividad de los actores involucrados en los PRE, pero también en esferas más complejas como lo son las luchas ideológicas y la hegemonía.

De acuerdo con Verger. et. al., (2016), la tradición de la economía política ha tendido a enfocarse en fuerzas materiales –crisis y proyectos económicos, intereses políticos y restricciones institucionales-, para explicar las causas que impulsan reformas nacionales a la educación (factores abordados en la primera sección de este apartado teórico); concibiendo a las fuerzas ideacionales -cultura, normas, ideas, aprendizaje y semiosis-, como fuerzas secundarias que aportan explicaciones alternativas al fenómeno de las reformas. Sin embargo, Verger. et. al. (2016), releyendo a Jessop (2010), explican que, dentro del marco de la Economía Política Cultural, el dominio ideacional se encuentra incrustado en los dominios económicos y políticos, y como tal, no puede analizarse como una dimensión separada.

En otras palabras, las ideas y acciones de los actores se encuentran condicionadas por las fuerzas económicas y políticas (estructura social), pero a su vez, las fuerzas económicas y políticas no podrían existir sin las acciones, ideas y relaciones entre y de los agentes. Como Danemark et. al., explican: “(...) las estructuras sociales y sus prácticas, posiciones y reglas asociadas, deben existir para que sean posibles las acciones de las personas, de la misma manera que las acciones deben existir para que las estructuras sociales sean posibles” (2016; p. 115). Aplicando esto a este libro, las fuerzas económicas y políticas que influyeron los PRE en Centroamérica condicionaron diferencialmente las capacidades de acción de los diversos actores convocados, pero los PRE no pudieron ser posibles sin la acción de actores concretos, sus percepciones sobre la educación nacional y luchas de poder dentro de un contexto histórico particular.

Ahora bien, se han abordado de forma general esas fuerzas globales de tipo material (economía y política) que influyeron sobre los PRE nacionales; no obstante, ahora, se prestará mayor atención a las fuerzas de tipo ideacional incrustadas en contextos sociopolíticos, económicos e históricos más amplios, que influyeron sobre y a través de los actores sociales y políticos partícipes de los PIFPE en los PRE. Se iniciará esta discusión con los aportes de Verger, et. al., (2016), contenidos en el apartado teórico de su libro *The privatization of education, a political economy of global educational reform* y luego, en un siguiente apartado el tema de la ideología y la hegemonía con Michael de Apple.

El rol de los expertos, las ideas y la persuasión en los procesos internacionales de formación de políticas educativas

Para explicar los procesos de adopción de cambios en políticas educativas nacionales, es decir, reformas educativas, Verger et. al., (2016) consideran que los “paradigmas políticos”, el rol de los expertos internacionales y el mecanismo de la persuasión juega un papel significativo. Moustios concuerda con esta perspectiva pues concibe que los PIFPE en la era del capitalismo global son procesos jerárquicos, manejados por expertos y orientados a resultados que están basados en opiniones políticas implícitas o que se dan por ciertas, sobre el propósito, contenido y los modos pedagógicos de aprendizaje (2010; p. 124).

Un paradigma político o *policy paradigm*, según Verger et. al., (2016), constituye una “estructura” de tipo ideacional que discrimina entre las ideas educativas y selecciona los “discursos aceptados” y “buenas prácticas” relacionadas a las políticas educativas globales. Estos paradigmas políticos fungen como *marcos de referencia* a través de los cuales los actores que participan en PIFPE o *policymakers*, interpretan su realidad y toman decisiones basados en un conjunto estándar de ideas sobre qué son las políticas educativas, cuál es la naturaleza de los problemas educativos, el tipo de instrumentos que pueden utilizarse para solucionarlos y los objetivos que las políticas educativas deberían perseguir. Según Bateson (citado por Koziner, 2013), los marcos de referencia tienen dos funciones primordiales: a) son excluyentes, iluminan unos contenidos mientras ensombrecen otros y; b) funcionan como premisas para tomar decisiones y actuar en la realidad. Sobre la base de estas premisas, la adopción de políticas no puede concebirse como el resultado de una elección racional, orientada por objetivos y argumentos científicos neutrales, sino más bien, como el resultado de ciertas ideas innovadoras o internacionales que atraen a los *policymakers* nacionales, incluso si no hay demasiada evidencia que las apoya (Verger, et. al., 2016).

Según Verger, et. al. (2016), una vez una política educativa es adoptada y promovida por varios países del Centro y los organismos internacionales que apoyan, ésta adquiere un estatus de política global, lo que provoca que cada vez más actores nacionales participantes en PIFPE las adopten, pues dan por sentado que son necesarias para el país. De acuerdo, con Moustios (2010), la formación de políticas educativas se tiende a ver como un proceso fundamentado en evidencias y guiado por una racionalidad instrumental. En la actualidad, el rol de generar conocimiento científico fiable sobre las políticas educativas se ha relegado a los organismos internacionales. Los organismos internacionales, insiste Moustios (2010), han adoptado un rol de autoridad en el tema educativo en dos sentidos: *son* una autoridad pues manejan datos y demuestran *expertise*, y están *en* la autoridad de ejercer poder sobre los sistemas educativos nacionales pues éstos reconocen su legitimidad como expertos.

Todo ello predispone, de acuerdo con Verger, et. al., (2016), que los *policymakers* nacionales acepten los servicios de expertos de organismos internacionales y estén más receptivos ante su opinión sobre la manera de reformar los sistemas educativos nacionales. Esta red de expertos mundial predispone a los *policymakers* nacionales a través de argumentos científicos sofisticados para que los sistemas educativos nacionales se alineen con las “buenas prácticas” internacionales, los “estándares educativos” y los “discursos aceptados” sobre las políticas educativas (Verger, et. al., 2016). Así, la

diseminación de los “paradigmas internacionales sobre las políticas educativas”, no se deben necesariamente a su efectividad, rigor científico (Verger, et. al., 2016, Moustios, 2010) o a que impulsan la modernización de los países *per se* (Dale, 2000), sino que a las acciones de promoción y persuasión de expertos para enmarcar las percepciones de los *policymakers* según ciertos paradigmas políticos.

El proceso clave aquí es la semiosis, es decir, formas de producción social de significados que influyen sobre la decisión de los individuos (Verger, et. al., 2016). De acuerdo con Verger et. al., (2016), las semiosis tiene una dimensión intersubjetiva con el potencial de producir estructuras ideacionales o bien, “paradigmas de políticas educativas”, con poderes causales sobre las preferencias individuales y decisiones de los *policymakers* (2016; p. 26). En este sentido, Moustios (2010) argumenta, que el rol de los expertos es brindar soluciones “encajonadas” a problemas educativos creados, diseminar dichos “paquetes” de ideas a las naciones y persuadir a *policymakers* nacionales a que las apliquen.

No obstante, esta explicación es insuficiente sin el análisis del constructo de la ideología. Si no se hace el mecanismo de la persuasión pareciera ser un proceso un tanto mecánico en el que los expertos internacionales en su estatus de autoridades educativas plasman ciertas ideas en las mentes de los *policymakers* nacionales, y automáticamente, estas ideas se vuelven verdades absolutas. Pero, ¿cómo pueden estandarizarse formas de pensar la educación en mentes de individuos distintos que provienen de países diversos? Si la subjetividad en tanto construcción histórica difiere individual y colectivamente y, si los actores en tanto agentes no son eminentemente pasivos ante la influencia de otros agentes.

El análisis de la persuasión que ejercen los expertos internacionales sobre los oficiales de los sistemas educativos nacionales en el nivel de las ideas es muy valioso pues aborda procesos de orden subjetivo que influyen en la toma de decisiones de los actores nacionales, pero es insuficiente. Pues no permite comprender el rol de las luchas ideológicas entre actores sociales y políticos nacionales que se ponen en juego en los procesos de “gobernanza de la educación” en los PRE. Lo que se considera necesario añadir son presupuestos teóricos que ayuden a analizar la influencia de las dinámicas históricas internas de los países “receptores” en los PRE, para así comprender por qué y cómo tales ideas internacionales son internalizadas, resignificadas, adaptadas, utilizadas o resistidas por ciertos grupos nacionales en cada país, y cómo cierta visión de la educación y la sociedad se oficializa en los PIFPE nacionales.

Ideología y hegemonía en los procesos de formación de políticas educativas.

Según Apple (1993), en *The politics of official knowledge: does a national curriculum make sense?*, la decisión de legitimar el conocimiento de unos grupos como el oficial, y deslegitimar el conocimiento de otros grupos sociales, dice algo sobre quien tiene el poder en una sociedad particular. Las luchas que se observan entre actores políticos y sociales, del sector privado y el sector público, de organismos internacionales y de entidades nacionales, por influir en la organización del contenido de las reformas a la educación y los planes educativos que las echarán adelante en el marco de la nueva gobernanza en la educación, no son otra cosa, que pugnas políticas por legitimar la visión de mundo de unos grupos sobre otros, es decir, pugnas por la hegemonía ideológica a través de la educación.

Apple (1993), enmarca este proceso en lo que llama “política del conocimiento oficial”. Y es que unos grupos interpretarán el conocimiento oficial como una descripción neutral del mundo que debe ser enseñada e institucionalizada a través del sistema educativo nacional; mientras que, para otros grupos, el conocimiento oficial representa una visión elitista del mundo y de la educación que beneficia a ciertos grupos sociales. Esta visión del mundo oficial tiene que ver con relaciones de poder en tanto clase, etnia, religión y género de cada país. Por lo que las políticas del conocimiento oficial nacionales no pueden remitirse exclusivamente y en abstracto a la perspectiva de los organismos internacionales, tienen raíces nacionales. Dos pares de constructos resultan centrales para comprender esto: a) ideología y hegemonía e, b) intelectuales orgánicos y tradición selectiva.

En el texto *Thinking ‘right’ in the USA: ideological transformations in an age of conservatism*, Michael Apple (1993b), argumenta que para entender el término “ideología”, no se debe empezarse preguntándose qué es lo falso en ella. Más bien, tiene que preguntarse qué es verdad en ella, y cuáles son sus conexiones con la experiencia vivida de las personas. Esto fisura la concepción marxista estructuralista de la ideología (Althusser, 1988) como una falsa conciencia que es determinada por la estructura económica e impuesta a individuos que la reproducen inconscientemente y sin mayor capacidad de agencia. Pues las ideologías para ser efectivas, explica Apple (1993), deben conectarse con problemas y experiencias reales de la gente y, es a través de este proceso, que una visión de mundo se configura históricamente como la hegemónica en una sociedad dada. Es decir, cuando ciertos sectores de la sociedad logran conectar sus programas económicos, políticos y educativos, a deseos y miedos de la población y reorganizar sentimientos populares. Así, para analizar la educación en tanto hegemonía, insiste Apple (1979), es menester una mirada histórica relacional que vincule economía, política y cultura en una sociedad concreta.

Para Gramsci (1971), -base teórica de Apple-, a diferencia de Marx, la sociedad no se encuentra determinada exclusivamente por las relaciones económicas (estructura), sino que la superestructura juega un papel elemental para preservar la hegemonía de la clase dominante (Miranda, 2000; p.17). Pues el dominio del poder político de las clases dirigentes está asentado no sólo en el uso de la fuerza, sino que también en la capacidad de generar consensos entre diversos grupos sociales (como en el proceso de la gobernanza). La clase dirigente, explica Gramsci (1971), más que *imponer* la ideología de las clases altas a la población, debe organizarse y luchar por establecer una conciencia colectiva acorde sus objetivos políticos, por medio de un liderazgo moral e intelectual sobre las clases “aliadas”. Por lo que hegemonía es un “proceso de dirección política e ideológica en el que una clase o sector logra una apropiación preferencial de las instancias de poder en alianza con otras clases” (Canclini, 1984: 4-5). Así, las conciencias de las personas y no solo las relaciones económicas, constituyen terrenos de lucha hegemónica.

Estas tensiones y alianzas, que en la actualidad se dan en el marco de la gobernanza, se concretan en luchas dentro del campo político del Estado donde los sistemas educativos nacionales se hallan. El Estado en tanto “objeto de lucha entre los miembros de la clase gobernante (...) y entre la clase gobernante y otros grupos subordinados” (Giroux, 1983; p. 21), posee funciones contradictorias. Por una parte, debe propiciar condiciones para la acumulación de capital (Dale, 2000, Giroux, 1983) y, por

otra parte, tiene “la tarea ideológica de la regulación moral” de la población (Giroux, 1983; p. 21). Y es que para que ciertos grupos ejerzan su función hegemónica, deben no sólo conquistar el poder gubernativo, sino que simbólico, social y cultural (Gramsci, 1971, Giroux, 1983, Apple, 1993).

En otras palabras, toda ideología para llegar a ser hegemónica debe incluir y distorsionar anhelos populares (alimento, vivienda, trabajo, salud, educación, etc.) con el propósito de obtener el consentimiento de las clases subalternas y con ello, hegemonizar una visión de mundo supuestamente incluyente.²² Esto supone un proceso pedagógico y políticamente transformador²³, pues la hegemonía supone algo distinto a la dominación. La dominación se legitima a través de la violencia, sin embargo, la hegemonía utiliza una forma de contrato social o consenso colectivo, que aparenta cierta “reciprocidad” entre las clases dominantes y subalternas (Gramsci, 1971, Broccoli, 1977, Giroux, 1983, Apple, 1993). Así, la visión de mundo hegemónica se convierte en “un sentido de la realidad para la mayoría de las personas de una sociedad, un sentido de lo absoluto porque se experimenta (como una) realidad” (Williams, citado por Apple, 1979; p. 16).

En el caso de los Estados Unidos de los años noventa, Apple (1993, 1993b) encuentra que las reformas educativas que se impulsaron en la época, incluida la configuración de un currículo nacional, el establecimiento de estándares educativos, el apoyo al sector privado, entre otros, se enraizaron en el regreso de una derecha neoconservadora que supo articularse a la clase corporativa y sus valores neoliberales. Los intereses de ese bloque no consistieron en cambiar la vida de mujeres, clases bajas y minorías étnicas a través de la educación, como en la época de las políticas del Estado de Bienestar, sino que, en proveer condiciones educativas para incrementar la competitividad internacional y las ganancias y, por otra parte, retornar a un pasado romantizado de la escuela, familia y hogares ideales y disciplinados (Apple, 1993b; p. 50). De acuerdo con Apple (1993b), ambas ideologías a pesar de sus aparentes diferencias colisionan en lo que Roger Dale llamó una “modernización conservadora” (Apple, 1993b). Esta “libera” los fines y deseos económicos de los individuos, pero a la vez, controla sus propósitos sociales. Apple (1993, 1993) nombra esta corriente política como “populismo autoritario”, e incluye en éste las políticas de Reagan en los Estados Unidos y de Thatcher en Inglaterra.

Pero la gran pregunta que motiva a Apple (1993) es cómo la población estadounidense aceptó el cambio de políticas educativas que protegían el derecho a una educación pública (Estado keynesiano), por políticas educativas neoliberales que privilegian la competencia y el desarrollo de mercados educativos que son financiados en su mayoría por los bolsillos de la misma población. En otras palabras, qué contenidos tuvieron que ser seleccionados dentro del acervo de imaginarios e ideas del pasado y

22 Basándonos en Giroux (1983), -teórico que al igual que Apple, se desarrolla dentro de la pedagogía crítica- la función hegemónica del Estado, en tanto campo de luchas, se explicita a través de la orientación que da a sus políticas. Parafraseando a Giroux (1983): a) políticas orientadas hacia lo económico, para promover la idea de la movilidad social; b) políticas orientadas hacia lo ideológico, las cuales prometen proveer derechos democráticos universales, como la educación; y c) políticas orientadas hacia lo psicológico, que refuerzan la obtención de felicidad a través de los medios capitalistas.

23 Como explica Alávarez, “cada relación hegemónica implica una modalidad pedagógica particular. Por eso, cuando Gramsci plantea la forma más adecuada de lograr la hegemonía, está exponiendo implícitamente algunos principios pedagógicos” (2009, p. 96).

del presente, para que el cambio neoconservador y neoliberal de políticas educativas conectara con los deseos y miedos de la población y, fueran aceptados y naturalizados.

De acuerdo con Apple (1993, 1993b), los movimientos feministas, de diversidad sexual, de estudiantes y trabajadores y en especial, los movimientos del “black power” durante los sesenta, diseminaron nuevos significados sociales en el tejido social estadounidense. Estos nuevos significados sociales sobre la importancia de los derechos de las personas influyeron en aspectos como la identidad individual, la familia y la comunidad y a su vez, penetraron en las instituciones del Estado y en las relaciones de mercado (Apple, 1993b; p. 55). En lo educativo, explica Apple (1993b) esto se reflejó en la expansión de programas bilingües y el acceso de mujeres negras, hispanas e indígenas americanas a escuelas y universidades. Esto fue configurando nuevos imaginarios sociales que trastocaron lo político institucional (políticas del Estado de bienestar), hasta las relaciones sociales cotidianas.

No obstante, según Apple (1993b) el éxito de las políticas que la administración de Reagan promovió y que Bush continuó, deben verse precisamente en función de estas libertades ganadas. Los programas neoconservadores y neoliberales lograron articular sus intereses políticos y económicos con los miedos de la clase media blanca tradicional de los Estados Unidos. El punto de conexión entre los sentimientos populares y los programas populistas autoritarios fue un sentido de pérdida de control, de seguridad económica y personal, del conocimiento y de los valores que debían ser transmitidos a las nuevas generaciones en las escuelas y familias, y las visiones sobre lo que cuenta como textos sagrados, es decir, los símbolos de autoridad (Apple, 1993b; p.57). Esto motivó el apoyo de la población ante reformas educativas encaminadas a la formación de un currículo nacional que estandarizara y controlara los contenidos educativos a impartir (Apple, 1993). Además, los imaginarios que representaban a los pobres y minorías étnicas como “haraganes y delincuentes” que reciben beneficios por parte del Estado injustificadamente se incentivaron. Esto legitimó la necesidad de un sistema educativo “meritocrático” que basa el éxito individual en méritos individuales, e invisibiliza cuestiones como el género, raza y clase en el fracaso escolar y en la obtención de privilegios. Esto en última instancia naturalizó la promoción de un mercado educativo basado en la competencia y estándares educativos como medida de comparación, disciplina y éxito entre escuelas, estudiantes y maestros.

De esta forma, según Apple (1993), este cambio político y económico se funda en la diseminación de una ideología orgánica orientada a crear, a través de políticas neoconservadoras y neoliberales (incluidas la educativa), nuevos imaginarios sociales que retoman aspectos del pasado. A este proceso Apple (1979) lo llama “tradición selectiva”, es decir, “el modo en que, de toda un área posible del pasado y presente, se elige poner el énfasis en determinados significados y prácticas, mientras se desestiman y excluyen otros” (1979; p.17). Una de las raíces ideológicas que fueron retomadas, explica Apple (1993b) fue la tradición religiosa protestante asida desde el siglo XXVII en los Estados Unidos.

Así, la nueva derecha creó una nueva síntesis ideológica para promover un nuevo acuerdo hegemónico que combinara los intereses de las élites políticas y económicas, y los miedos de una clase media y trabajadora preocupada por la seguridad, la familia, la movilidad económica y la trasmisión del conocimiento y los valores tradicionales en la

escuela y la familia. De acuerdo con Apple (1993b), este fue el trasfondo político, económico y cultural que motivó reformas educativas en los Estados Unidos que procuraron entre otras cosas, que la mayoría de los maestros creyeran y transmitieran dichos valores en sus escuelas, fungiendo como intelectuales orgánicos (Apple, 1979); es decir, aquellos que ayudan a legitimar a través de los sistemas educativos nacionales el uso de categorías y discursos ideológicos, haciendo de los mismos conceptos aparentemente cotidianos y neutrales (Apple, 1979).

3.4. Últimos apuntes

Lo nuevo que esta perspectiva aporta es que la visión de mundo hegemónica que se transmite en las políticas educativas no es el resultado mecánico de organismos internacionales que “imponen” agendas educativas globales acordes a los valores del capitalismo global, sobre sistemas educativos nacionales pasivos que integran, en el marco de la gobernanza, a actores homogéneos. Esta perspectiva enfatiza la importancia de comprender la influencia de los paradigmas de políticas educativas internacionales en relación con las pugnas históricas entre actores sociales y políticos nacionales en los PIFPE, o como diría Apple (1993), en los procesos de formación de políticas del conocimiento oficial.

Otro gran aporte es asumir que tanto los *policymakers* nacionales afines a esta visión, como la población nacional que se apropia de la ideología dominante de la educación, no lo hacen de forma pasiva, sino que “algo” conecta con sus historias personales y colectivas. Podemos decir que los agentes se “identifican” con dicha ideología de la educación, pues para que sea efectiva debe estar asentada en sentimientos y necesidades reales de la población nacional. Es por esto que la transmisión de los paradigmas de políticas educativas internacionales no es mecánica, pasa por procesos individuales y colectivos de resignificación, adaptación y fusión con la contradictoria “cultura nacional” de nuestros países. En este sentido, focos de resistencia pueden emerger. Como explica García Canclini, la hegemonía admite “espacios donde los grupos subalternos desarrollan prácticas independientes y no siempre ‘funcionales’ para la reproducción del sistema” (1984; p. 5).

Finalmente, considerar la interrelación entre fuerzas económicas, políticas y culturales en los PIFPE, puede permitirnos ahondar en los matices que los procesos de guerra interna, procesos de democratización y ajustes económicos supusieron en términos ideológicos, en la configuración de ciertos sentidos y prácticas de la calidad de la educación en la región Centroamericana durante los PRE de los noventa. Pues los PRE en el istmo se vieron influidos por el capitalismo global y la entrada de políticas neoliberales a finales de los años ochenta e inicios de los años noventa, sin embargo, simultáneamente, por los procesos de paz que iniciaban en esa misma época en la región.

A diferencia del caso de los Estados Unidos que acabamos de exponer con Apple (1993, 1993), las reformas educativas centroamericanas no parten del quiebre de Estados Keynesianos de Bienestar y su transición hacia Estados competitivos, sino que más bien, como diría Torres Rivas (2007), de un intento de transición de Estados autoritarios (guerra) hacia Estados democráticos (posguerra), que en la actualidad aún no se han consolidado. De acuerdo con Torres Rivas (2007), los procesos de transición de estados autoritarios a estados democráticos trastocaron la estructura de las sociedades centroamericanas y de sus instituciones sociales –incluidos sus sistemas educativos–.

La particularidad del proceso democrático en la región centroamericana yace en que inicia en tiempos de guerra, a la sombra de dictaduras militares y a la vez, bajo las premisas neoliberales que reforzaban el poder del mercado sobre el poder del Estado. Esto, retomando la idea de la “tradición selectiva” de Apple (1979), suponemos que influyó significativamente en las perspectivas de la educación de los agentes y los contenidos educativos pasados y presentes seleccionados en los PRE, incluido el de calidad educativa. Pues los sistemas educativos del istmo durante los noventa debían responder a una doble demanda. Por una parte, formar a un nuevo ciudadano posguerra a través de una educación que exalte los valores democráticos y, por otra, formar a trabajadores flexibles capaces fomentar la competitividad de la nación en una economía global de mercado.

4. Metodología

La estrategia metodológica busca identificar y comprender los mecanismos que configuran los Modelos de Calidad Educativa (MCE), es decir, perspectivas y prácticas oficiales de la calidad educativa en la región centroamericana desde finales de los años ochenta e inicios de los noventa, a partir de las dinámicas y tensiones entre los modelos de desarrollo y los modelos de los sistemas educativos y, las experiencias y relatos de actores involucrados en los procesos de reforma a la educación.

Metodológicamente este libro se cimienta en la propuesta teórico-analítica de Brent Edwards (2012 y 2018) quien, fundamentándose en la nueva economía política internacional, en específico, en los análisis de Roger Dale (1999 y 2001) y Joel Samoff (1996 y 2007) sobre las políticas educativas nacionales y la influencia transnacional en su formulación, desarrolla métodos de investigación particulares para analizar procesos internacionales de formación de política educativa (PIFPE). Entendiendo por “política educativa” como un texto y posición oficial del Estado en materia educativa. Edwards (2012 y 2018) construye sus particulares métodos de estudio sobre la base de las técnicas de investigación desarrolladas por Yin (1994) para estudios de caso, y de Miles y Hubberman (1994) para estudios cualitativos.

Para efectos de esta investigación se presentará una reelaboración de los métodos empleados por Edwards (2012 y 2018). Estas reelaboraciones responden a la especificidad del problema y preguntas de investigación, es decir, a) cómo se configuraron los MCE en la región centroamericana dentro de los PRE en la década de los noventa; b) cómo los modelos de desarrollo y los modelos de Estado -perspectivas y prácticas- condicionaron la configuración de los MCE; y c) cómo influyeron los actores involucrados en el PRE sobre la visión oficial de la calidad educativa, partiendo del supuesto que están posicionados en distintos niveles -global, nacional y local-, que representan intereses económicos, políticos y culturales a veces contrapuestos o convergentes y, cuyas acciones e intencionalidades pueden cambiar en el tiempo.

Para resolver este problema de estudio se hicieron estudios de caso longitudinales (Edwards, 2012 y 2018), sobre *PIFPE vinculadas a la calidad educativa* en cada uno de los países que forman parte de este proyecto –Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua-. Las políticas educativas difieren de país a país (currículo, profesionalización docente, planes nacionales de educación, etc.), pero lo que tienen en común es que fueron: a) promovidas durante las primeras etapas de las reformas educativas en la región, es decir, a finales de los años ochenta y principios de los años noventa; b) consideradas vehículos

centrales del proceso de reforma a la educación en cada uno de los países y; c) las cuatro políticas educativas seleccionadas tienen relación directa con los MCE que pretendieron oficializarse en las reformas a la educación a finales de los años ochenta y principios de los años noventa.

Por lo que, los equipos nacionales comparten una misma orientación teórica y metodológica que permitirá hacer comparaciones entre los países centroamericanos que conforman este estudio. El objetivo de la estrategia de recogida de datos y de análisis de los datos, es partir de lo observable (textos escritos y relatos de los actores), para luego develar lo subyacente, es decir, los MCE implícitos en las reformas educativas y los mecanismos que los configuraron. No obstante, cada caso nacional es particular dada la singularidad de la política educativa nacional seleccionada, la ejecución de la investigación dentro de las características y circunstancias peculiares de cada país y el estilo propio de cada investigador.

Antes de describir la estrategia metodológica común hay que decir que las tres *categorías analíticas medulares* en esta investigación son la calidad educativa, el desarrollo económico, el rol del Estado en la educación y sus interrelaciones. Estas categorías se encuentran relacionadas con *tres procesos sociales* claves que inician a finales de los años ochenta y principios de los años noventa, a saber: a) procesos de reforma educativa, b) procesos de ajuste económico y, c) procesos de transición de Estados autoritarios a Estados democráticos. Estos procesos y categorías se corresponden a *tres dimensiones del fenómeno* de estudio: a) la dimensión educativa, donde se ubica el objeto de estudio, es decir, la política educativa seleccionada en cada país, b) la dimensión económica y c) la dimensión política, siendo estas últimas las condicionantes estructurales que influyen en la configuración de la política educativa seleccionada.

Ahora bien, lo que se pretende conocer es el “modelo” de la calidad educativa, ligado al modelo de desarrollo y al modelo del aparato educativo durante el PRE. Por “modelo”, se entiende como perspectivas y prácticas sobre un proceso en particular, en este caso, perspectivas y prácticas sobre: a) *el modelo de la calidad educativa*, vinculado al proceso de reforma educativa en cada país, a la categoría de la “calidad educativa” y, a la dimensión educativa; b) *el modelo de desarrollo*, vinculado a los procesos de ajuste económico acontecidos a finales de los años ochenta y principios de los años noventa, a la categoría de “desarrollo” y es la dimensión económica y; c) *el modelo del aparato educativo* vinculado al proceso de transición de Estados autoritarios -años ochenta- a Estados democráticos -años noventa-, a la categoría del nuevo rol del Estado en la administración de la educación nacional y es la dimensión política, donde en interacción con la dimensión económica convergen condicionantes estructurales que afectaron al PIFPE.

Se conciben como *perspectivas* sobre calidad educativa, desarrollo y rol del Estado en la educación nacional como aquellas ideas contenidas en relatos orales de actores-participantes del proceso de reforma educativa en cada país y documento relacionados que expongan formas de interpretar o formas sinónimas para denominar desarrollo económico, calidad de la educación o el nuevo rol del Estado en la educación nacional. Mientras que las prácticas de la calidad educativa, del desarrollo económico y del rol del Estado en educación nacional suponen las acciones y las formas de influencia de los actores involucrados en los procesos de reforma educativa, ajustes económicos y transición a la democracia. Como también aquellos eventos críticos en cada uno de los

tres procesos sociales antes mencionados donde las acciones y formas de influencia de los actores confluyen. Esto muestra que los modelos no son estáticos, sino que más bien pueden sufrir acomodaciones o mutaciones con el paso del tiempo.

Aclarado este punto se describirá la estrategia de recogida y de análisis de los datos compartida entre el equipo de investigación centroamericano.

4.1. Estrategia para la recogida de los datos

La estrategia de recogida de datos se divide en dos técnicas. La primera, *revisión de documentos* -fuentes primarias y secundarias- y, la segunda, *entrevistas semi estructuradas* a actores-participantes y a académicos.

La información recolectada por medio de fuentes orales y escritas servirá para identificar: a) *períodos y eventos* que sucedieron en el proceso de formación de la política educativa, según los tres procesos sociales claves, a saber, reforma educativa, ajustes económicos y transición a la democracia; b) *perspectivas múltiples* sobre las tres categorías analíticas clave, es decir, calidad educativa, desarrollo y el papel del Estado en la educación y; c) tipos de *actores* ubicados en distintos niveles -internacional, nacional y local-, acciones por ellos emprendidas, relaciones de poder, dinámicas y grados de influencia en eventos acontecidos en los diferentes períodos del proceso de formación de la política educativa.

Se realizaron entrevistas semi estructuradas a dos tipos de actores: a) *actores-participantes*, actores involucrados en el proceso de formación de la política educativa y; b) *académicos*, expertos en los temas de la calidad de la educación, reformas educativas, procesos de ajuste económico y transición de la democracia en el contexto de cada país.

En cada investigación nacional se realizaron al menos 20 entrevistas a actores participantes y 6 entrevistas a expertos por país, aunque según Yin (1994), el número ideal de entrevistas para estudios de caso es 36. No obstante, más que el número de entrevistas se trató de entrevistar a actores relevantes que representen las diversas perspectivas puestas en juego en el proceso de estructuración de la política educativa. También se utilizó la saturación sobre un mismo tema, es decir, cuando las personas repiten constantemente la misma historia, dan las mismas explicaciones e información sobre los eventos (Edwards, 2014).

Se revisaron documentos de dos tipos: a) documentos relativos al *proceso de formulación de la política educativa* -fuentes primarias- y; b) *documentos académicos o hemerográficos* para comprender el contexto histórico, político, económico y educativo en torno a la formulación de la política -fuentes secundarias-.

Las fuentes primarias incluyeron textos oficiales de las políticas educativas producidos por los Ministerios de Educación, textos de organismos internacionales, textos de think tanks, textos de gremios empresariales y, textos de universidades que expliquen o hayan ejercido algún tipo de influencia (recomendaciones) que habilite o constriña el PIFPE. Las fuentes primarias se organizaron sobre la base de los sectores (actores) involucrados en PIFPE y, por nivel (internacional, nacional y local.) Dentro de las fuentes secundarias se consultaron libros y artículos académicos y, noticias de prensa (fuentes hemerográficas) que permitieron comprender el contexto en torno a las políticas

en referencia a los tres procesos clave, es decir, reformas educativas, ajuste económico y transición de la democracia.

La selección de los textos se basó en su utilidad para: a) identificar y comprender las *perspectivas* sobre la calidad de la educación, desarrollo y el rol del Estado en la educación (categorías analíticas medulares) inmersas en el proceso de formación de la política educativa e; b) identificar eventos y actores en los diferentes *períodos* de la formación de la política educativa, en función de los tres procesos sociales claves, es decir, reforma educativa, ajustes económicos y transición a la democracia.

4.2. Estrategia para el análisis de los datos

La estrategia para el análisis de los datos tiene dos fines, comprender el proceso de formación de la política educativa nacional seleccionada, y develar el modelo de calidad educativa impulsado en el proceso de formación de dicha política.

En primer lugar, se clasificaron y codificaron de los datos por *período*, con el objetivo de identificar: a) *eventos* clave de acuerdo con los tres procesos sociales de interés, reforma educativa, transición a la democracia y ajustes económicos y reforma educativa; b) *actores* involucrados en dichos eventos, sus acciones y relaciones; y c) perspectivas de dichos actores según sus nociones de la calidad educativa, el desarrollo económico y el rol del Estado en la Educación. Se nutre de todas las fuentes orales y escritas, es decir, las transcripciones a las entrevistas (académicos y actores-participantes) y la revisión de los documentos (fuentes primarias y secundarias).

Para sistematizar dicha información y realizar análisis relacionales se construyó una matriz de análisis matriz de contenidos de la política (MCP) y, una línea de tiempo crítica (LTC). La MCP busca es identificar la influencia de las perspectivas de distintos actores en el PIFPE. Dichas perspectivas toman la forma de recomendaciones o líneas estratégicas explícitas en distintos textos. La idea es mapear qué ideas fueron adoptadas en el texto oficial de la política educativa seleccionada, y cuáles no. Concluida la revisión de las perspectivas contenidas en los textos claves y su influencia sobre el contenido oficial de la política, los documentos deben ordenarse cronológicamente haciéndolos cazar con los principales períodos de la reforma educativa. Esto permitirá comprender cómo y cuándo distintos actores influyeron de manera diferencial en la selección del contenido oficial de la política educativa bajo estudio y entre qué actores hay perspectivas coincidentes y divergentes.

Por su parte, la LTC sirve para identificar y ordenar aquellos *eventos críticos* que ejercieron una influencia significativa en el proceso de formación de la política educativa según distintos períodos en el tiempo. Estos eventos críticos pueden estar relacionados con el proceso de reforma educativa, o bien, a los ajustes económicos y procesos de transición a la democracia. El objetivo de la LTC es tener claridad sobre: a) los *períodos* y *subperíodos* que integran el proceso de formación de las políticas educativas; b) aquellos *eventos críticos* que supusieron una influencia significativa -ya sea para constreñir o facilitar- el proceso de formación de la política educativa; c) las *dinámicas medulares* -actores y, sus acciones y relaciones- en torno a cada período.

Segunda Parte

ESTUDIO DE CASOS CENTROAMERICANOS



Caso Guatemala

**MODELO DE
CALIDAD
EDUCATIVA
“SUPERFICIAL”:**

**Entre la seducción, la privatización
y la continuación del pasado**

Mónica Elizabeth Salazar Vides
Universidad Rafael Lándivar

Índice de caso Guatemala

Introducción	70
1. Bases teóricas: globalización, privatización e ideología	73
1.1. Organismos internacionales y reforma educativa	73
1.1.1 <i>Privatización de la educación: modelos y trayectorias</i>	74
1.2. Influencias nacionales: cultura, ideología y emociones	75
2. Contexto nacional y global de la reforma educativa en Guatemala	76
2.1. Contexto nacional: transición hacia la paz, hacia la democracia y el libre mercado	76
2.2. Contexto internacional: ajustes estructurales y la agenda educativa globalmente estructurada del Banco Mundial	78
2.3. El modelo de la community-based management (CBM) en Guatemala: el PRONADE	80
2.4. El modelo de calidad del PRONADE: escuelas efectivas	83
2.5. Primer nudo del modelo de calidad del PRONADE: la pertinencia educativa	83
2.6. Segundo nudo del modelo de la calidad del PRONADE: privatización de la educación	85
3. Historia contada en contrapunto: el PRONADE y la agenda educativa de la paz	86
3.1. Surgimiento del modelo “PRONADE” y viabilidad de la Agenda de Paz (1992-1996)	86
3.2. Época de oro del PRONADE y el diseño de la Reforma Educativa (1997-1999)	90
3.3. La época conflictiva del PRONADE y los diálogos y consensos para la reforma educativa	96
4. Comentarios finales: modelo de calidad “superficial”	102

Introducción

El 29 de diciembre de 1996, el gobierno de Álvaro Arzú, del Partido de Avanzada Nacional (PAN), y representantes de la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala (URNG) firmaban unos Acuerdos para una Paz Firme y Duradera, dando por terminados 36 años de enfrentamiento armado. En este clima de renovada esperanza, se plantearon varias reformas con el fin de transformar el Estado y la sociedad guatemalteca, y hacerlos cada vez más justos e incluyentes no solo en términos de clase, sino también étnicos. Y es que Guatemala es un país con una gran diversidad cultural; no obstante, sus relaciones interétnicas son complicadas. De acuerdo con Saenz de Tejada (2017), el racismo ha constituido un factor central no solo de diferenciación cultural, sino que de organización desigual de la economía y la política. Este fenómeno, según el mismo autor, se condensó o bien explotó en la guerra.

En Guatemala, la guerra no puede entenderse como un conflicto entre el ejército y los grupos rebeldes sin tomar en cuenta que, aun en la actualidad, es la población indígena la que enfrenta mayores privaciones socioeconómicas (Censo, 2018). En este sentido, es importante apuntalar que, a inicios de los años ochenta, momento que se conoce como la segunda ola del conflicto armado interno, las fuerzas contrainsurgentes bajo el mando del general Romeo Lucas García (1978-1982) y el general Efraín Ríos Montt (1982-1983) lanzaron una contraofensiva sin precedentes que afectó particularmente a la población indígena (Sáenz de Tejada, 2017). Jonas, explica que la guerrilla fue incapaz de prever la “guerra genocida de tierra arrasada por las fuerzas de seguridad guatemaltecas; por tanto, se dejó a decenas de miles de mayas del altiplano sin preparación para defenderse” (2000, p. 63).

Esta pequeña contextualización de la guerra en Guatemala esboza la envergadura de los problemas socioculturales, políticos y económicos que los Acuerdos de Paz buscaban subsanar y, para el caso que nos ocupa, sirve de antesala para entender la necesidad sentida de reformar la educación en el país.

El proceso oficial de reforma educativa en Guatemala partió de dos Acuerdos de Paz sustantivos, el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) y el Acuerdo Socioeconómico y de Asuntos Agrarios (ASAA). Este último planteaba la creación de una Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE) que velara por la adecuada implementación de la misma; pero es en el primer acuerdo donde se solicita el diseño de una reforma congruente con el contexto histórico y cultural del país. Una Comisión Paritaria para la Reforma Educativa (COPARE), integrada por cinco representantes de pueblos indígenas y cinco representantes del gobierno, debía hacer entonces un diseño integral que facilitara tanto la oficialización de los idiomas mayas y la educación bilingüe multicultural, como la transformación de los imaginarios de “ciudadano” y “nación” reproducidos desde hace siglos por un Estado que históricamente ha excluido a los pueblos indígenas de la “identidad nacional” (AVANCSO, 1998; Bastos, 2007). Esto delineaba, según el AIDPI, una apuesta por una la calidad educativa entendida como pertinencia sociocultural (Sarzuri-Lima, 2014).

La COPARE publica el Diseño de la Reforma Educativa (DRE) en 1998; sin embargo, sus propuestas quedaron casi en su mayoría en papel. Más bien, el programa que sí se implementó, adquiriendo un carácter nacional y prioritario, fue el Programa

de Autogestión Educativa para el Desarrollo (PRONADE). Aquí empezamos a esbozar el problema de esta investigación. Aunque el proceso oficial de reforma educativa arranca en 1995 con la firma del AIDPI, y se concreta en 1998 con la publicación del DRE, otra reforma, que sí se hizo efectiva, había empezado tiempo atrás.

PRONADE, en su fase piloto, inicia en 1992, pero no fue hasta el 22 de octubre de 1996, con apoyo del Banco Mundial, que el gobierno del PAN lo institucionaliza como el principal vehículo para reformar la educación en Guatemala; es decir, dos meses antes de que se firmaran los Acuerdos de Paz en el país y dos años antes de que se publicara el DRE. Esto desató la percepción, entre varios sectores de la sociedad civil, de que en Guatemala había “dos reformas educativas”: la reforma *oficial*, diseñada en 1998 por la COPARE, que se deriva directamente del AIDPI; y la reforma *impuesta* por el Banco Mundial, el PRONADE. Tal era la sensación de imposición experimentada en la época, incluso por funcionarios del sector público, que coloquialmente se decía que el PRONADE era prácticamente un “Ministerio de Educación paralelo”. Esta complejidad me obligó no solo a estudiar el DRE, sino que me condujo a centrar mi atención en el PRONADE, reorientación necesaria si realmente quería comprender cuál y cómo fue el modelo de calidad que imperó más allá del discurso políticamente correcto de los Acuerdos de Paz en los años noventa. Y es que, como veremos, el proceso de reforma educativa ocurre en un momento histórico sensible, pues se transitaba de la guerra a la paz y del autoritarismo a la democracia, pero también de una economía centralizada a una desregulada, regida por las pautas del libre mercado. Esta tensión está en el corazón del PRONADE.

El PRONADE llegó a considerarse la política educativa nacional más exitosa en la historia reciente del país, gracias a sus resultados en expandir la cobertura educativa en aquellos departamentos pobres que fueron fuertemente abatidos por la guerra y cuya mayor parte de la población que los habita es indígena. No obstante, el PRONADE fue también “*el drama educativo de los noventa*”. Sectores de la sociedad civil lo acusaron de ser una estrategia de privatización de la educación que desplazó al DRE y que debilitó aún más a un Estado excluyente y casi inexistente (Jonas, 2000). De hecho, la base del modelo PRONADE fue un tipo de reforma diseñada por el Banco Mundial para descentralizar el aparato educativo al nivel de la comunidad, conocida como *community-based management (CBM)* y experimentada por primera vez en El Salvador a través del programa EDUCO. La *CBM* ha sido catalogada por diversos académicos como una de las formas de privatización de la educación más radicales en la era neoliberal (Verger *et al.*, 2016; Edwards, 2018).

Partiendo del supuesto que el PRONADE fue la reforma educativa dominante, aunque no la oficial durante los años noventa en Guatemala, y que, según el AIDPI, la calidad educativa en la posguerra guatemalteca debía ser culturalmente pertinente, ¿qué modelo de calidad se pudo configurar en un proceso de reforma educativa tan complejo y contradictorio? Y ¿cómo influyó la triple transición que el país vivía, hacia la paz, la democracia y el neoliberalismo, en la forma que adquirió el modelo de calidad dominante de la época? Para contestarnos estas preguntas, debemos conocer qué papel jugaron las demandas educativas de los pueblos indígenas contenidas en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y en la agenda educativa de Banco Mundial, es decir, la *CBM*, en la configuración de dicho modelo.

Nuestra hipótesis es que el modelo de calidad posguerra responde íntegramente al PRONADE más que al DRE. No obstante, esto supone esclarecer la relación entre el

PRONADE y los Acuerdos de Paz, como también desentrañar si el PRONADE fue realmente un modelo de privatización de la educación “impuesto” por el Banco Mundial en el país. Conocer estos matices nos ayudará a comprender mejor el modelo de la calidad dominante en los años noventa.

Para contestarme estas preguntas y sus matices, me ocupé, entonces, de reconstruir la historia del PRONADE en interacción con la del DRE. Esto conectaba la investigación directamente con el proceso de transición democrática que el país vivió en los años noventa y las demandas educativas de los pueblos indígenas en tiempos de paz. Sin embargo, dada la presunción de ser una estrategia de privatización impuesta por el Banco Mundial, estudié el PRONADE en relación con la agenda educativa del Banco Mundial, en específico, el modelo de la *CBM* (Edwards, 2018). Esto puso sobre la mesa la necesidad de discutir la influencia de los programas de ajuste estructural en el establecimiento del PRONADE en el país, dado que la *CBM* no puede entenderse sin esta dinámica global. Esto supuso estudiar el vínculo entre economía, Estado y educación.

Realicé alrededor de 20 entrevistas a actores clave que fueron partícipes en diferentes etapas del PRONADE y/o que desempeñaron distintos roles en su funcionamiento: desde técnicos educativos que trabajaron en él, hasta funcionarios de organismos internacionales que asesoraron el programa. A su vez, entrevisté a actores que jugaron un papel activo en la oposición al PRONADE y a técnicos que fueron parte del proceso oficial de reforma educativa y/o del Ministerio de Educación de aquellos tiempos (1996-2008). También entrevisté a académicos expertos de diferentes áreas del conocimiento para reconstruir la época en la que se estableció el PRONADE en el país.

Asimismo, hice una extensa revisión bibliográfica de fuentes primarias relacionadas con el PRONADE: estados financieros, informes de resultados, informes descriptivos sobre su funcionamiento, manuales para maestros y padres de familia, etc. También consulté los reportes de los préstamos del Banco Mundial para el PRONADE, como los informes de evaluación del banco alemán KfW, que también asesoró y financió el programa. Realicé trabajo hemerográfico, enfocándome en noticias sobre el proceso de los Acuerdos de Paz, el proceso de reforma educativa oficial y la trayectoria del PRONADE. Finalmente, revisé fuentes académicas sobre el PRONADE, el proceso oficial de reforma educativa en Guatemala y la triple transición que el país vivió en los años noventa; también, análisis críticos del modelo *CBM*, la influencia de los organismos internacionales sobre las reformas educativas a nivel mundial y los procesos de privatización de la educación.

Este capítulo se divide en cinco partes. En la primera, explicaremos brevemente las bases teóricas que ayudarán a analizar dicho problema de investigación. En la segunda, ahondaremos en el contexto nacional e internacional que condicionó el proceso de reforma a la educación en el país. En la tercera, puntualizaremos en qué consistió el PRONADE, delimitaremos sus principales características y nudos. En la cuarta, reconstruiremos la trayectoria del PRONADE, en diálogo con la del DRE, es decir, la reforma educativa oficial, con el motivo de entender sus puntos de convergencia y divergencia. Finalmente, presentaremos un apartado de conclusiones donde esclareceremos el modelo de la calidad en la posguerra de Guatemala.

1. Bases teóricas: globalización, privatización e ideología

1.1. Organismos internacionales y reforma educativa

Roger Dale (2000) argumenta que la mejor forma para analizar la influencia de la globalización sobre los aparatos educativos nacionales y sus procesos de reforma educativa es enfocándose en el papel que juegan los organismos internacionales en la homogenización de las políticas educativas en el globo; en este sentido, propone el constructo de “agenda educativa globalmente estructurada” (AEGE). Con el acaecimiento del capitalismo mundial tras la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría – explica Dale (2000)–, los organismos internacionales han tratado de diseminar valores educativos afines a la nueva lógica de libre mercado y a la acumulación del capital. Estas agencias de cooperación intentan posicionar la educación como un factor medular para la competitividad de los Estados y para su necesaria inserción en la economía de mercado mundial. Esto mina, de alguna forma, la autonomía de los Estados-nación sobre sus procesos de reforma educativa, en especial en países “subdesarrollados”, como los centroamericanos.

De acuerdo con Edwards (2014), los organismos internacionales pueden hacer uso de distintas estrategias para moldear las reformas educativas nacionales según sus agendas. A esta dinámica la llama Proceso Internacional de Formación de Políticas Educativas (PIFPE), es decir, “aquellos procesos que factores internacionales influyen y que son representativos nacionales del gobierno, de las autoridades educativas (...) y de los partidos políticos que se involucran para formular o autorizar el texto oficial que representa una política” (Edwards, 2014, p. 5). Los PIFPE pueden caracterizarse por la imposición, la atracción, la negociación o la hibridación de políticas educativas internacionales, y por diferentes mecanismos y trayectorias de influencia, como la estandarización, la diseminación, el financiamiento, la certificación, la provisión de ayuda internacional, etc.

Según Moustios (2010) y Verger *et al.* (2016), los organismos internacionales también pueden utilizar fuerzas ideacionales o de *soft power* menos explícitas para diseminar sus agendas en el globo, pues en esta nueva era se han constituido en referentes de políticas educativas por su gran manejo de datos, producción de conocimiento científico y estudios estandarizados. A través de “paradigmas de políticas educativas” deseables, explica Verger *et al.* (2016), los organismos internacionales tienen el poder de persuadir a *policy makers* nacionales a adoptar paquetes atractivos de reforma para solventar problemas educativos definidos de antemano. Ese puede ser el caso de la *CBM* que fue adoptada en El Salvador, Guatemala y Honduras, y en otros países catalogados como de “tercer mundo” (Verger *et al.*, 2016; Edwards, 2018), más o menos durante la misma época.

Esta interacción entre organismos internacionales y procesos de reforma educativa nacional nos lleva al problema del papel del Estado en la educación y, más específicamente, al tema de la privatización. Como veremos en la segunda parte del capítulo, a finales de los años ochenta y principios de los noventa, la AEGE de organismos internacionales fuertes, como el Banco Mundial, promovían una menor injerencia del Estado en la educación nacional y una mayor participación tanto del sector privado como de las comunidades (Edwards, 2018), muy a tono con los ajustes estructurales de la época (Gentili, 1996).

1.1.1. Privatización de la educación: modelos y trayectorias

La privatización de la educación, de acuerdo con Verger *et al.* (2016), no simboliza necesariamente el traspaso de la “propiedad” de los servicios educativos nacionales de manos del sector público a manos del sector privado, cómo sí ha sucedido a escala global en rubros como las telecomunicaciones y la energía. La privatización educativa puede ser definida, de manera amplia, como un proceso que abre mayores oportunidades al sector privado para participar en actividades educativas que tradicionalmente han sido responsabilidad del Estado. Entonces, aunque la privatización educativa no altera la “propiedad” de la educación nacional, sí modifica sustancialmente la forma en que el servicio educativo se coordina, se financia y se controla (Verger *et al.*, 2016). Según Ball y Youdell (2007), la privatización educativa puede adquirir dos formas siempre “encubiertas”: a) una endógena, o privatización *en* la educación; y b) otra exógena, o privatización *de* la educación.

La privatización “endógena” ocurre cuando se prestan ideas, técnicas y prácticas del sector privado para gestionar centros de enseñanza públicos (Verger *et al.*, 2016), hasta llegar al punto de que las instituciones educativas empiezan a “parecer” empresas (Ball y Youdell, 2007). Este tipo de privatización suele demarcar bien los límites entre “usuarios” y “proveedores” educativos a lo interno de las escuelas, privilegiando la libertad de elección de los primeros sobre los segundos (Ball y Youdell, 2007)¹. Otra característica fundante es la rendición de cuentas aunada al *accountability*, es decir, la capacidad de generar resultados administrativos y de aprendizaje de forma eficiente y eficaz, responsabilizando a las comunidades beneficiadas y al sector privado por la gestión de la institución escolar, minimizando de esta forma la injerencia del Estado.

La privatización “exógena”, por su parte, constituye un proceso de reforma del sistema educativo público en donde el sector privado obtiene cada vez más oportunidades de participar en el diseño, manejo, distribución y/o provisión de la educación pública, sobre una base usualmente lucrativa (Verger *et al.*, 2016). En otras palabras, el sector educativo público se convierte en una fuente de beneficios económicos para el sector privado (Ball y Youdell, 2007). En esta forma de privatización, las funciones del Estado suelen reducirse a “fijar los objetivos y los puntos de referencia del sistema educativo (...) y establecer y otorgar los contratos de prestación de servicios” (2007, p. 17), en lugar de proveer y controlar el mismo el servicio educativo.

Por su parte, Verger *et al.* (2016) explica que los países centroamericanos han sido propensos a formas de “privatización de la educación vía catástrofe”. Esta forma de privatización acontece en escenarios posconflicto armado o posdesastre natural, donde el Estado es débil o foco de pugnas político-económicas. En estas situaciones de catástrofe social o natural, explica Verger *et al.* (2016), existe mayor probabilidad de percibir la participación del sector privado y/o de la cooperación internacional como la “solución mágica” a problemas sociales como la provisión de la educación nacional. La vulnerabilidad nacional ocasionada por estas catástrofes, según Verger *et al.* (2016), hace de estos países laboratorios de prueba idóneos para políticas de privatización educativa disfrazadas de programas para aliviar la pobreza o para la reconstrucción social. En esta

1 El *freedom of choice* es uno de los principios fundantes del modelo de los *vouchers* educativos creado por Friedman y ensayado en Chile (Verger *et al.*, 2016).

línea, Edwards (2012) argumenta que los contextos posconflicto armado en particular son susceptibles de convertirse en “puntos ciegos” para la experimentación de modelos de reforma educativa diseñados por organismos internacionales.

1.2. Influencias nacionales: cultura, ideología y emociones

Los actores nacionales, sin embargo, no son pasivos ante la influencia internacional. Las dinámicas históricas y culturales propias de los países de origen también son relevantes para comprender la forma que adquieren las reformas educativas y la selección de sus contenidos y prácticas educativas. En esta línea, Apple (1999) habla de la necesidad de analizar las “políticas del conocimiento oficial”, es decir, las luchas de poder entre distintos actores nacionales por legitimar una visión de “nación” y “ciudadano”, en tanto clase, género y raza, que se enseña en las aulas escolares de forma neutral, habilitando prácticas cotidianas que pueden reproducir desigualdades sociales y culturales. Dos constructos son esenciales para comprender este proceso: ideología y tradición selectiva.

Apple (1993) invita a preguntarse ¿qué hay de “verdadero” en la “ideología”? Pues son las conexiones entre la historia política de un país y la experiencia cotidiana de la gente, sus emociones, aspiraciones y miedos, las que permiten entender la ideología y su efectividad como visión de mundo en una sociedad dada. Esto tiene relación directa con el constructo de “tradición selectiva”, es decir, la selección de significados y prácticas sociales del pasado o del presente que, de acuerdo con Apple (1993, 1979), facilita que la población “conecte emocionalmente” con los contenidos políticos, económicos y culturales de las reformas educativas, sean estos propuestos por actores nacionales o internacionales.

A manera de ejemplo, Apple (1993) estudió cómo en los Estados Unidos, tras un Estado de bienestar que proveyó durante los años sesenta y setenta educaciones universitarias a la población en general, se transita en los años noventa por una reforma educativa que limita dicho acceso, promoviendo la competitividad, los valores del mercado y un currículo nacional que realza los valores de la familia blanca, cristiana y de clase media. Según Apple (1993), esta reforma promercado se cimentó, en parte, en el racismo de las clases medias estadounidenses hacia la población afrodescendiente; pues un sistema de educación pública fuerte no debe limitar el ingreso por motivos de clase o de raza a ningún ciudadano. Así, la anuencia de la población a la introducción de mecanismos de selección más rígidos para ingresar a las universidades, como pruebas estandarizadas e incluso pago de cuotas, tenía como telón de fondo el miedo de las clases medias a que sus hijos compartieran el espacio escolar con afroamericanos. Apple (1993) recalca, entonces, que las reformas educativas no pueden explicarse exclusivamente por la influencia del capitalismo global sobre la educación, sino que también por factores culturales como el conservadurismo (Apple, 1993).

2. Contexto nacional y global de la reforma educativa en Guatemala

2.1. Contexto nacional: transición hacia la paz, hacia la democracia y el libre mercado

En Guatemala, la transición hacia la democracia no fue un resultado de la paz. Como explica Torres Rivas, (2008), la transición de un Estado autoritario a un Estado democrático inició en la última etapa del conflicto armado (1985-1996), cuando Vinicio Cerezo asume el poder tras una serie de gobiernos militares y golpes de Estado que arrancan en los años sesenta; pero la paz se firma oficialmente hasta finales del año 1996 con Álvaro Arzú como presidente. El PRONADE, desde esta tesis, sería un resultado de este “tiempo bisagra”, pues, como dijimos en la introducción, se institucionaliza previamente a la firma de los Acuerdos de Paz, pero se desarrolla en la posguerra. Sin embargo, según Jonas, (2000), a pesar de que para 1985 los procesos electorales se habían regularizado y partidos civiles ocupaban el poder, el proceso de democratización real se abre cuando las organizaciones populares empiezan a tener una voz protagónica en las negociaciones de la paz.

Jonas, (2000) se refiere concretamente a la consolidación de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) en 1994, la cual aglutinó a representantes de organizaciones sociales de diversos credos políticos e ideológicos que no se supeditaron necesariamente a la agenda de la guerrilla. Un ejemplo de esto fueron las organizaciones autónomas de pueblos indígenas. La importancia de la ASC radicó en que sus opiniones debían ser tomadas en cuenta por las partes negociadoras –Gobierno y URNG– en los asuntos que incumbieran a la agenda de la paz, incluidos los temas educativos (Jonas, 2000). Antes de la emergencia de la ASC –explica Jonas, (2000)–, el país vivía una “liberalización de un régimen autoritario desde arriba”, es decir, “una versión civil del Estado contrainsurgente” (2000, p. 197). Ante esto, cabe preguntarse si la ASC y, en especial, los pueblos indígenas, tuvieron una participación real en el diseño y el desarrollo del PRONADE.

Según Poppema, (2009), el PRONADE no fue discutido ni en su fase piloto (1992-1995), ni la de reestructuración (1996-1997) con la ASC, tampoco con las comisiones oficiales involucradas en las negociaciones de la paz o con los sindicatos de maestros. Esto, a pesar de que, para el gobierno del PAN, el PRONADE constituyó el medio privilegiado para cumplir con la agenda educativa de los Acuerdos de Paz. Esto nos permite inferir que el PRONADE parece ser hijo de un “régimen autoritario civil” más que de un Estado democrático. Seguiremos desarrollando esta hipótesis.

El caso de la transición democrática en Guatemala requiere analizar no solo la llegada “formal” de la “democracia” –explica Jonas, (2000)–, sino que la “calidad” de la misma. La “democracia” tradicionalmente es concebida como el control civil sobre el ejército, la soberanía del Estado y/o procesos electorales libres. Pero, en Guatemala, otras dimensiones que no son tan comunes, como la justicia social, la participación política y el pluralismo ideológico y cultural, cobran especial significancia (Jonas, 2000).

Los temas de “la participación y el pluralismo cultural” están intrínsecamente relacionados y se refieren a la emergencia de una nueva representación de “nación” como consecuencia de la negación de una “violentamente impuesta por una minoría sobre la mayoría y que es mantenida mediante la represión” (Jonas, 2000, p. 435). En el centro de esta nueva imagen, está una “noción comprensiva de ciudadanía” y la

participación activa de los sectores históricamente excluidos (mayas, mujeres, pobres etc.). Jonas, insiste que, en un país como Guatemala, el reconocimiento de la diversidad cultural y del componente indígena de su identidad nacional es indispensable para la calidad de la democracia de “Guatemala en su totalidad” (2000, p. 201). Estas demandas identitarias fueron recogidas en el AIDPI y en alguna medida en el DRE (COPARE, 1998; Cojtí, 2002). Sin embargo, la reivindicación cultural es un tema sensible; para algunos grupos conservadores autoidentificados como ladinos, separa y amenaza la unidad nacional (AVANCSO, 1998; Jonas, 2000).

Sobre la “justicia social”, Jonas, insiste en que, aunque “no forma parte de la definición de democracia, (...) es una parte incuestionable del panorama de temas planteados por la democratización” (2000, p. 2015), dado el histórico despotismo de las élites militares y económicas, como la extrema desigualdad social a la que han sido sometidas las clases bajas y, en especial, los pueblos indígenas. Veamos con un poco más de detenimiento este tema.

Según Saénz de Tejada, “la pobreza pasó de 71 a 83 % de la población entre 1980 y 1985, y en las zonas rurales alcanzó 93 %. La pobreza extrema pasó en el mismo período de 39 a 64 % de la población”; asimismo, por el asesinato y la desaparición de más de 100,000 personas, la población económicamente activa “se redujo en 4.1 %; de acuerdo con este dato, entre 1980 y 1989, se perdieron 3,100 millones de dólares; 40.6 % del PIB de 1990” (2017, p. 194). Según el Sistema de Naciones Unidas, para el año 1998, el 56.7 % de la población era pobre y el 26.7 % vivía en extrema pobreza (KfW, 1999). Pero estos números aumentaban en los hogares indígenas, donde un 87 % era pobre y un 61 % estaba por debajo de la línea de extrema pobreza (KfW, 1999). Como consecuencia de esta situación, en los noventa, la delincuencia común fue en aumento (Jonas, 2000).

En cuando al tema educativo, en 1998, un 70 % de la población sabía leer y escribir, pero este número se relativiza al contrastarlo por área e identificación étnica. El 84.5 % de la población urbana sabía leer y escribir, en comparación con el 57.4 % de la población rural; mientras que el 78.6 % de la población autoidentificada como no indígena estaba alfabetizada, un 57.5 % de la población autoidentificada como indígena lo estaba (KfW, 1999). Las mujeres rurales e indígenas eran las acreedoras al porcentaje más bajo de alfabetismo, apenas un 49.1 %. Los departamentos con mayor población indígena, como Alta Verapaz y el Quiché, ostentaban las tasas más bajas de cobertura educativa, es decir, un 61 % y un 58 %, respectivamente (KfW, 1999). Esa tendencia hoy se mantiene.

En relación con el financiamiento de la educación —explica Jonas,—, “a mediados de 1990, el gasto en salud y educación era menor del 2 y el 3 % del PIB respectivamente” (2000, p. 341). Por ejemplo, en 1997, se invirtió un 1.2 % del PIB en educación (CNPRE, 2004). Por esta razón, la educación nacional fue un rubro priorizado en los Acuerdos de Paz (Jonas, 2000), demandando que se aumentara el gasto a un 7 % del PIB (COPARE, 1998). No obstante, para el año 2005, apenas había ascendido a un 2 % (CNPRE 2004) y, en la actualidad, Guatemala sigue invirtiendo en promedio un pobre 2.8 % del PIB.

Ante este panorama, los especialistas advertían en los años noventa “que no era posible mantener un progreso real sin una reforma fiscal como fuente de ingresos” (Jonas, 2000, pp. 341-342). Asimismo, de acuerdo con Gomá (1999), debido a la profunda debilidad en la que se encontraba el Estado guatemalteco y la precariedad de las condiciones de

vida de la población, las estrategias de desarrollo basadas en la privatización de los bienes públicos y en el aporte de las familias podrían causar más desigualdad y exclusión.

Pero la paradoja de la “transición” que se vivía en Guatemala en los años ochenta y noventa era que al mismo tiempo en que se debía institucionalizar la “democracia” en el aparato estatal a través de los Acuerdos de Paz, este debía reducirse para responder a las políticas de orientación neoliberal dictadas por el Consenso de Washington (Gomá, 1999; Mulot, 2007; González Izás, 2012). Es decir, se estaba transitando simultáneamente de la guerra hacia la paz (Jonas, 2000), del autoritarismo hacia la democracia (Torres Rivas, 1998), pero también de un modelo “mercantilizador autoritario” (Gomá, 1999), esto es, un régimen de acumulación agroexportador bajo condiciones de enorme concentración de la riqueza, hacia un nuevo modelo de desarrollo marcado por la desregulación del mercado en medio de una fuerte crisis económica (González-Izás, 2012; Gomá, 1999).

Según González Izás, las élites económicas cercanas a Álvaro Arzú y su partido, el PAN, “llevaron a cabo una profunda reestructuración de la economía, la cual supuso la privatización de los servicios del Estado y la privatización o tercerización de las instituciones y políticas de desarrollo” (2012, p. 37). Entre las empresas estatales que se privatizaron se hallan GUATEL, la Empresa Eléctrica de Guatemala, AVIATECA, Correos, etc. Si bien falta corroborar la hipótesis sobre si el PRONADE fue o no un modelo de privatización educativa, sí coincide con los procesos de descentralización que se promovieron durante la misma época con el motivo de “sentar las bases para un desarrollo local competitivo, asegurar la equidad social a nivel territorial, aumentar la participación política, y promover la eficiencia y la transparencia de las administraciones públicas” (Finot, 2001; Moncayo, 2001, en González-Izás, 2012, p. 36). Todo ello bajo el “mito del Estado despilfarrador, irresponsable, artífice de deudas, instalador de barreras, burócrata” (González-Izás, 2012, p. 35) y la concepción del Estado liberal mínimo, eficiente y promotor de desarrollo.

Esto nos conecta directamente al contexto internacional que condicionó los Acuerdos de Paz en el país.

2.2. Contexto internacional: ajustes estructurales y la agenda educativa globalmente estructurada del Banco Mundial

Según González-Izás, “en los años ochenta arranca lo que ahora conocemos como la ofensiva neoliberal, la cual se tradujo en un fuerte cuestionamiento de la legitimidad del Estado de bienestar (europeo) y el Estado desarrollista en América Latina, y en la desestructuración o adelgazamiento de sus estructuras” (2012, p. 33). Esto provocó, continúa González-Izás, la puesta en marcha políticas de descentralización en Latinoamérica “para descargar al Estado nacional de responsabilidades que supuestamente podían ser mejor cumplidas por los niveles subnacionales” (2012, p. 35). Para Edwards (2018), en el plano educativo, este fenómeno corresponde a la tercera ola global de la “descentralización”, cuyo surgimiento y establecimiento se debe en gran medida al rol protagónico del Banco Mundial.

El Banco Mundial, señala Edwards (2018), se convirtió durante los años ochenta y noventa en el principal prestamista a nivel mundial de proyectos de educación para el desarrollo que involucraban políticas de descentralización educativa fundamentadas en principios del mercado (Edwards, 2018). En los años ochenta, el sector educación del Banco Mundial se independiza financieramente e intelectualmente de la UNESCO,

promoviendo una racionalidad educativa propia y afín a las nuevas necesidades de la economía de mercado global (Mundy, 1998, en Edwards, 2018, p. 131).

La idea de la descentralización educativa –expone Edwards (2018)– fue introducida en el Banco Mundial por Psacharopoulos *et al.* (1986), a mediados de los años ochenta, en el reporte *Financing Education in Developing Countries*. Con el concepto del *decentralizing management*, Psacharopoulos *et al.* (1986) buscaba inducir a los países a responder mejor a las demandas de las familias, disminuyendo las restricciones para la emergencia de escuelas manejadas por la comunidad y potenciado la proliferación de los colegios privados. En teoría, señala Edwards (2018), esto haría que el sistema escolar fuera más eficiente al abrir la posibilidad de que las comunidades pagaran un monto para el manejo de la escuela, reduciendo su dependencia del gobierno. Según el Banco Mundial, esta estrategia era plausible para aquellos países subdesarrollados que estaban teniendo problemas financieros derivados de la crisis económica de los años ochenta (Edwards, 2018).

El Banco Mundial siguió produciendo consecutivamente textos sobre la descentralización educativa. Por ejemplo, en el informe *Descentralization in education: an economic perspective*, Winkler (1989) expone los beneficios de la descentralización educativa, y en el informe *Educational decentralization in Latin America: Lessons learned*, Prawda (1993) exhibe casos exitosos como los de Chile, Argentina, Colombia y México. No obstante –explica Edwards (2018)–, ninguna de estas publicaciones del Banco Mundial presentaba evidencias empíricas sobre la eficacia de la descentralización educativa al nivel de la comunidad. Sin que importara este detalle, el Banco Mundial, en su publicación *Priorities and Strategies for Education* (1995), continuó aseverando que los hogares, además de realizar contribuciones directas e indirectas para el funcionamiento de escuelas comunitarias, podían participar en el manejo de estas con la ayuda de la comunidad (Edwards, 2018, p. 134).

Igualmente, en 1996, el Banco Mundial publicó en noviembre de ese mismo año dos informes sobre las bondades de la descentralización y la autogestión educativa. En el primero, *Descentralización de la educación: políticas y consensos*, Fiske (1996) argumenta que la descentralización educativa es un fenómeno promovido alrededor del mundo tanto por gobiernos militares como por gobiernos democráticos, cuya fascinación se debe a que los empresarios han descubierto las limitaciones de las burocracias grandes y centralizadas en el manejo de las cambiantes condiciones del mercado. En la segunda publicación, *Descentralización de la educación: financiamiento de la comunidad*, Bray (1996) asegura que, aunque se tiende a pensar que los principales financistas de la educación deberían ser los gobiernos, las comunidades en muchos países están cada vez más involucradas en el financiamiento de la educación cuando el Estado es incapaz de hacerlo.

De acuerdo con Edwards (2018), a finales de los años noventa, el Banco Mundial obtuvo evidencias que le permitieron demostrar la efectividad del modelo de *CBM*. Esto se debe a las evaluaciones de EDUCO El Salvador, conducidas por los mismos consultores del Banco Mundial, con las que fundamentaron en la práctica esta forma radical de descentralización que venían gestando teóricamente desde hace diez años (Edwards, 2018). El Salvador se convierte así en un centro de experimentación para este tipo de reforma (Edwards, 2018), como Chile lo fue para el modelo de los *vouchers* (Verger *et al.*, 2016).

Como muestra del interés del Banco Mundial por globalizar la *CBM*, en 1997 entrega a EDUCO el *Award for Excellence* y lo nombra como uno de sus *flagship programs*, es decir, aquellas “buenas prácticas educativas” que promoverán a nivel global en países tercermundistas como El Salvador (Eriksson, 2000, en Edwards, 2018, p. 135). Además, EDUCO fue uno de los programas centrales en el Informe mundial de desarrollo del año 2004, *Making Services Work for Poor People* (Banco Mundial, 2004). Estos eventos posicionaron el modelo de EDUCO como una reforma educativa que debía ser emulada (Edwards, 2018). En otras palabras, la *CBM* se convirtió, gracias al Banco Mundial (en tanto figura experta en educación a nivel global), en lo que Verger *et al.* (2016) llama un “paradigma de política educativa” para países subdesarrollados, es decir, un marco de referencia que guía la toma de decisiones de los *policymakers* en el diseño de procesos de reforma educativa (Moustios, 2010). Y es que, como insiste Edwards (2018), el Banco Mundial no solo es un banco en el sentido financiero, sino que también es un banco que produce y disemina conocimientos.

En concreto, el modelo de la *CBM*, o bien *School Based Management (SBM)*, de acuerdo a Altshuler, (2013), se cimenta en el siguiente presupuesto: si se ubica a la población pobre en el centro del proceso de provisión del servicio educativo, se mejora dicha provisión, pues la comunidad tendrá el poder de monitorear y disciplinar a quienes proveen servicios educativos, es decir, a los maestros y las maestras (2013, p. 122). Para el Banco Mundial, esto genera *educational accountability*, pues los “clientes” (padres y madres, comunidad) podrán supervisar y exigir directamente a los “proveedores de servicios educativos” (maestros) en las escuelas, sin necesidad de la intervención del Estado (Altschuler, 2013). Esto, supuestamente, truncaría la burocracia ineficiente de los Ministerios de Educación, mejorando la calidad del servicio educativo y el rendimiento de estudiantes y maestros. Veamos, ahora, cómo este paradigma teórico se tradujo en la práctica.

2.3. El modelo de la *community-based management (CBM)* en Guatemala: el PRONADE

El objetivo del PRONADE fue aumentar “la cobertura con calidad” del servicio educativo, al menos hasta tercer grado de primaria, a través del modelo de la autogestión comunitaria (MINEDUC-PRONADE, 1997), focalizándose en áreas rurales desprovistas de servicios educativos públicos o privados y de difícil acceso que, encima de todo, fueron fuertemente afectadas por la guerra interna y por la pobreza. En 1995, un año antes que se firmara la paz, había 1,133,000 niños del área rural en edad de asistir a educación primaria, pero de estos, solo un 63 % acudió a la escuela; es decir que 416,000 niños, cuya mayoría son indígenas, no pudieron estudiar (KfW, 1999). La meta del PRONADE era compensar este déficit. En 1997, contaban con 55,000 estudiantes de comunidades rurales, pero para el año 2005, este número había ascendido a 451,311 niños cuyas posibilidades de escolarización eran muy reducidas (KfW, 1999, 2005).

La piedra angular de la estrategia de descentralización del PRONADE eran los Comités Educativos (COEDUCA). Estos eran entidades con personalidad jurídica, conformados por padres y madres de familia que la comunidad seleccionaba para hacerse cargo voluntariamente de las Escuelas de Autogestión Comunitaria (EAC). La función más significativa de los COEDUCA era la contratación y el pago de los maestros, como también la libertad para despedirlos si incumplían sus funciones (PRONADE, 1998; CIEP,

2000; ETP, 2006). Los docentes firmaban un contrato de servicios técnico-educativos por un año, sin prestaciones ni derecho a sindicalizarse, que decía: “Si hace un buen trabajo, el contrato se puede renovar” (PRONADE, 2000, p. 27). Según los entrevistados, la supervisión constante por parte de los COEDUCA sobre los docentes –asistencia y desempeño–, más la inseguridad laboral, se reflejaría de alguna forma en el rendimiento de los estudiantes. Pero en la práctica, los resultados de los estudiantes de las EAC en las pruebas estandarizadas de matemática y lenguaje fue mas bajo al de las de escuelas públicas (PRONERE, 2013).

Los COEDUCA debían proveer y dar mantenimiento a las instalaciones escolares, o bien gestionar la adquisición de un terreno donde podría construirse el edificio escolar. También debían comprar y distribuir los útiles escolares, la valija escolar y preparar la refacción para los alumnos. En suma, administrar las EAC voluntariamente, según un plan anual que ellos mismos diseñaban. Los COEDUCA contaban con el apoyo de una Junta Directiva conformada por siete padres y madres de familia –al menos dos de ellos debían saber leer y escribir–, y asambleas generales convocadas dos veces al año (PRONADE, 1998).

La función del Ministerio de Educación (MINEDUC) era reducida, simplemente firmaba los contratos con los COEDUCA y transfería fondos a los mismos para el pago a los maestros y la compra de útiles escolares (Q50, alrededor de \$8 por niño al año), valijas didácticas (Q200, aproximadamente \$33 por maestro al año) y la ayuda alimentaria (Q180, cerca de \$29 por niño al año)² (Castañeda & Sazo de Méndez, 1998, p. 122). Según el Acuerdo Gubernativo 457-96, el Ministerio de Finanzas, por mandato, trasladaba la cantidad requerida por el PRONADE a un fideicomiso con el que se financiaba el programa. El MINEDUC, organizaciones internacionales y nacionales aportaban fondos para este fin, pero el fideicomiso era administrado por el PRONADE.

Existía una unidad superior adscrita al MINEDUC encargada de dirigir con gran autonomía los programas. Esta Unidad Ejecutora, quien recibió el nombre propiamente dicho de PRONADE, estaba conformada por un(a) director(a); cuatro gerencias –finanzas, servicios educativos, resultados y sistemas–; y tres departamentos –asesoría pedagógica, asesoría legal y asesoría fiscal–. Para el año 1998, estaban trabajando 47 personas en la Unidad Ejecutora, que llegaron en el 2001 a 65 personas.³ Esta unidad dictaba los lineamientos administrativos y pedagógicos que regían las EAC, determinaba las regiones que el programa cubriría y establecía los criterios de elegibilidad de las comunidades que serían atendidas. También administraba la asignación de los recursos financieros, controlaba su ejecución y mantenía un estricto mecanismo de supervisión y evaluación del programa. Al mismo tiempo, se encargaba de seleccionar, contratar, capacitar y evaluar a las ISE (entidades privadas).

Las oficinas departamentales del MINEDUC y las municipalidades jugaron un papel insignificante, o casi nulo. El trabajo que estas instituciones públicas habrían tenido que desempeñar fue sustituido por Instituciones de Supervisión Educativa (ISE), que podían

2 Aunque en una publicación del Banco Mundial (2005, p. 3), estos montos se reducen de la siguiente manera: aproximadamente \$6 por estudiante al año para la compra de materiales escolares, \$28 por maestro al año para la compra de materiales didácticos y \$12 por estudiante al año para la refacción escolar.

3 Archivo personal de asesora extranjera del PRONADE.

ser “empresas privadas, ONG, alcaldías, fundaciones locales o nacionales, organismos de cooperación internacional, fondos de inversión, asociaciones de investigación, organizaciones indígenas” (Castañeda & Sazo de Méndez, 1998, p. 115). Las ISE fundantes fueron seis, entre ellas estaba Asociación de Amigos del País (ASÍES), un *think tank*, y FUNDAZÚCAR, las tres compartían visiones de la educación similares y orientadas a la economía del mercado, y se convirtieron en las ISE más grandes y mejor calificadas.⁴ En 1999, llegaron a ser 24 entidades privadas contratadas por el Estado.

Las ISE eran seleccionadas por la Unidad Ejecutora y respondían a esta, pero firmaban un convenio con el MINEDUC, quien traspasaba fondos públicos para que pudieran operar. Las ISE debían identificar a las comunidades interesadas en ingresar al programa de autogestión⁵, ayudar a la organización de los COEDUCA en lo relativo al proceso legal para obtener la personería jurídica, firmar el convenio con el MINEDUC para la asignación de fondos y abrir una cuenta bancaria para la recepción de los mismos. Y, finalmente, supervisar y capacitar a los COEDUCA “en aspectos de administración educativa y autogestión”, y a los docentes “en materia de métodos y procedimientos didácticos para mejorar la enseñanza y el aprendizaje” (Castañeda & Sazo de Méndez, 1998, p. 124). Por lo anterior —explica Del Águila (2015)—, era responsabilidad de las ISE el “aseguramiento de la calidad y la pertinencia cultural de la enseñanza en cada escuela” (2015, p. 16)⁶. Este fue el factor que dio al programa gran autonomía, al punto de considerarlo un “Ministerio de Educación paralelo”.

Ahora bien, a pesar de recibir prestamos millonarios del Banco Mundial y donaciones del KfW y, en menor medida, de otros organismos internacionales, el mayor financista a lo largo de la trayectoria del programa (1992-2008) fue el gobierno guatemalteco (Ganimian, 2016). Como explica Verger *et al.* (2016), si bien el PRONADE “recibió apoyo técnico y financiero del banco de desarrollo alemán (KfW), del gobierno francés y del Banco Mundial, esta ayuda nunca fue tan significativa como la que recibieron otros países de la región” (2017, p. 53). Es más, “la ayuda externa se ubicó siempre en torno del 10 % del costo total del programa” (Verger *et al.*, 2017, p. 53, citando a Ganimian, 2016).

Por ejemplo, durante el año 1999, de los fondos ejecutados para el PRONADE, el aporte del gobierno guatemalteco fue de \$17,635,770; mientras que el Banco Mundial aportó \$6,010,212 y la KfW, \$1,950, 567. Esta tendencia se profundizó el año 2003, pues el gobierno aportó \$50,402,469.58, y el Banco Mundial, apenas \$4,686,038.86. Además, la mayoría de los fondos que el Banco Mundial aportó se destinaron al pago de maestros, y fue el gobierno, a través del presupuesto del MINEDUC, el que asumió casi toda la carga de las ISE a lo largo de la vida del programa. Asimismo, tanto el gobierno, la KfW, como el Banco Mundial destinaban fondos para el funcionamiento de la Unidad Ejecutora. De 1998 al 2002, esta recibió un total de \$6,409,956.88; y las ISE, por su parte, \$24,601,214.11 en el mismo rango de tiempo.⁷ En la cuarta parte del capítulo, daré más detalles. Por

4 Dato extraído de varios documentos del archivo personal de una asesora extranjera del PRONADE.

5 Según tres requisitos fundamentales: a) la voluntad de la comunidad de organizarse y proveer, gestionar y mantener las instalaciones escolares; b) la inexistencia de una escuela oficial a tres kilómetros de distancia, y b) contar como mínimo con 20 niños en edad escolar que necesiten cursar el nivel de primaria.

6 La tarea de identificación de los COEDUCA fue paulatinamente absorbida por el PRONADE, y las ISE se remitieron a supervisarlos y capacitarlos.

7 Para obtener estas cifras, la Gerencia Financiera del PRONADE usó la tasa de cambio de 1997, es

el momento, he de decir que esto demuestra el interés del gobierno por mantener y expandir el programa, pero sigue sin explicar por qué. Antes de contestarnos esto, vamos a describir el modelo de calidad del PRONADE, sus características y nudos.

2.4. El modelo de calidad del PRONADE: escuelas efectivas

La dirección de asesoría pedagógica de la Unidad Ejecutora creó el concepto de “mejoramiento progresivo de la calidad” (MPC) en el cual se concibe “calidad educativa” como un proceso integral de decisiones técnicas a nivel de “insumos financieros, físicos, técnicos, y humanos hasta los resultados de eficiencia interna y externa”⁸, pasando por los “procesos administrativos y de adecuación curricular” (Sazo de Méndez, 1999, p. 3). En consonancia, la gerencia de resultados generó el modelo de “efectividad en la escuela” (EE) es decir, un “marco referencial para ordenar la función de seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones que se realicen de manera coordinada con las ISE” (Rubio, 2000, p. 5). La información producida por el EE era utilizada por el MPC “como un elemento del control de calidad del componente pedagógico para evaluar y reorientar la asesoría proporcionada por las ISE” (Sazo de Méndez, 1999, p. 16). En este procedimiento de control de la calidad, el plan escolar anual desarrollado por los COEDUCA era concebido como el “objeto de monitoreo y evaluación por parte de las ISE y PRONADE tanto en aspectos financieros como pedagógicos” (Sazo de Méndez 1999, p. 11), mientras que “la productividad del maestro y de la escuela de autogestión” era lo que permitía medir la efectividad del proceso educativo en las EAC (Sazo de Méndez, 1999, p. 16).

El fin de este proceso sistémico de la calidad era convertir las EAC en “escuelas efectivas” que rindieran cuentas (resultados administrativos y pedagógicos efectivos) a través de la “participación responsable” (*accountability*) de sus múltiples actores involucrados: maestros, COEDUCA, ISE y Unidad Ejecutora, en distintas tareas y momentos del proceso financiero-educativo (mecanismos externos e internos de control de la calidad).

2.5. Primer nudo del modelo de calidad del PRONADE: la pertinencia educativa

Sobre el modelo pedagógico del PRONADE y su empate con el AIDPI, los Acuerdos de Paz y en sí, el proceso del DRE, Sazo de Méndez indicaba que las EAC “aseguran la pertinencia cultural de la escuela, ya que cuentan con un maestro de la localidad o de otra cercana, el cual conoce el idioma, costumbres y otras características” (1999, p. 23). Pero una reconocida lingüista guatemalteca refuta lo anterior: “(...) yo nunca vi el empate. Obviamente que PRONADE trabajara en comunidades maya hablantes, pues sí, y obviamente que el maestro era maya hablante, pues sí, pero que eso haya sido un impulso para la educación bilingüe, no” (G3, Comunicación personal). Más bien, continúa la lingüista, “eran dos iniciativas que encontraban aspectos comunes debido a la situación y al contexto pero que no se concibieron de la mano, iban caminando paralelamente” (G3, Comunicación personal).

decir, 7.80 quetzales por 1 dólar. No obstante, las cifras que siguen estaban en quetzales y las hemos convertido en dólares según una tasa de cambio más actual, es decir, 7.30 quetzales por 1 dólar. Los datos fueron extraídos de las carpetas personales del PRONADE de una de sus asesoras internacionales que acompañó el programa de 1998 a 2005.

8 Las tasas de eficiencia interna son los indicadores de promoción, deserción y repitencia, y las tasas de eficiencia externa son aspectos cualitativos como la pertinencia, los métodos activos de enseñanza, etc.

En defensa del PRONADE, Sazo de Méndez señalaba en 1999 que el departamento de asesoría pedagógica de la Unidad Ejecutora se hallaba en búsqueda de “modelos educativos que sean lingüística y culturalmente pertinentes y que propicien la interculturalidad” (1999, p. 21). Pero un exviceministro de Educación Bilingüe Intercultural argumenta que por “las críticas que recibió —el PRONADE— desde las comunidades lingüísticas (...) sobre todo en el tema de educación bilingüe, empezaron a interesarse. Porque la atención educativa en la lengua y la cultura es parte importante de la calidad educativa” (J1, Comunicación personal).

De acuerdo con una técnica educativa que trabajó en el programa durante la administración del PAN, una gran cantidad de maestros indígenas fueron contratados por primera vez gracias al PRONADE. Según Poppema, (2009), aunque esto es cierto, sus salarios eran menores a los maestros del sistema público y no contaban con ninguna prestación laboral. Estos maestros indígenas, que en promedio tenían 25 años y poca experiencia laboral, se enfrentaban a ambientes escolares difíciles. Las EAC estaban ubicadas en las áreas más remotas del país y su infraestructura generalmente consistía en una o dos aulas multigrado en muy mal estado (Poppema, 2009, p. 394). Asimismo, aunque en los Acuerdos de Paz se subraya que los maestros debían ser capacitados en educación bilingüe intercultural o multicultural para propiciar la pertinencia cultural en los salones de clase, y a pesar de que la mayoría de los alumnos de las EAC eran indígenas, el entrenamiento de los docentes del PRONADE se encauzó hacia metodologías activas y de multigrado. Una de las asesoras internacionales más entusiastas sobre las bondades del programa reconoce al día de hoy:

(...) la EBI (Educación Bilingüe Intercultural) debería haberse metido a las aulas de PRONADE. Si hablamos de calidad educativa, eso fue una gran deficiencia, eso era mucho más importante realmente, porque estabas con población indígena. Lo de los maestros bilingües avanzó bastante, se hacían evaluaciones de cuál era el porcentaje de maestros bilingües, pero simplemente que hablaban dos idiomas, no eran formados en metodología, en enseñanza de idioma maya como primer idioma, y al final esa era la mayor deficiencia

(A7, Comunicación personal).

Pese a estas críticas, al revisar el modelo “mejoramiento progresivo de la calidad” (MPC) del PRONADE, vemos que, en teoría, dichos elementos estaban más o menos contemplados. Según Sazo de Méndez, el MPC partía del supuesto de que la mayoría de los docentes en Guatemala tenían “una formación para la educación urbana y en contextos monolingües castellanohablantes” (1999, p. 9); por ello se brindaba a los docentes capacitación en servicio por medio de entidades especializadas (ISE) en metodologías activas que animaban la participación del alumnado y el “aprendizaje efectivo con significado cultural” (1999, p. 10). Asimismo, la planificación de las clases impartidas por los docentes en las EAC se cimentaba en “los lineamientos generales de las guías curriculares nacionales, para orientar la adecuación de guías locales”, con el fin de cumplir con “la pertinencia social y cultural deseable en contextos multilingües y pluriculturales” (Sazo de Méndez, 1999, p. 15).

2.6. Segundo nudo del modelo de la calidad del PRONADE: privatización de la educación

Una crítica compartida por grupos de sociedad civil a favor del derecho a la educación de la época es que el PRONADE era una reforma educativa impuesta por el Banco Mundial y el gobierno para “la reconversión del Estado a través de un modelo de ‘Reforma Educativa’, que se asemeja más a un patrón de privatización de la educación que al contenido plasmado en los Acuerdos de Paz” (ETP, 2006, p. 16). En el informe titulado *PRONADE, el modelo de reducción del Estado* (1999), preparado por Francisco Cabrera para la Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa (CNPRE), parte de la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA), se destaca que el PRONADE: “(...) más bien se trata de un modelo impositivo en el que la participación comunitaria está al servicio de la modernización –del Estado– y no como debiera ser, el Estado y su modernización al servicio de las necesidades comunitarias y nacionales” (Cabrera, 1999, p. 21). Este argumento se sostenía en tres críticas: a) la transferencia de responsabilidades del Estado a padres y madres de familia pobres; b) la precariedad e inseguridad laboral de los maestros del PRONADE, y c) el enriquecimiento de entidades privadas con fondos públicos, es decir, las ISE.

El Centro de Investigación de Educación Popular (CIEP), en el estudio *PRONADE: visión y experiencia de las comunidades*, analiza los resultados de una encuesta realizada a miembros de COEDUCA y líderes comunitarios en 43 comunidades de Petén. Su principal argumento contra el tema de la participación y la descentralización en PRONADE es que la participación de los padres y las madres de familia no siempre es voluntaria, puesto que su trabajo no es remunerado y “quita tiempo de trabajo para la subsistencia, (...) hasta tienen que pagar los gastos vinculados con el trabajo que está realizando” (CIEP, 2000, p. 21).

Asimismo, según el Colectivo de Educación para Todos y Todas (EPT) (2006), los COEDUCA encargados de la contratación de los docentes son inscritos legalmente como “entidades privadas” con la intención de obviar “condiciones de estabilidad laboral y otros derechos laborales” de los maestros, lo que representa “sacrificar conquistas laborales históricas” del gremio magisterial (EPT, 2006, p. 19). Además, tanto el EPT (2006), el CIEP (2000), como Cabrera (1999) confirman que algunos COEDUCA cayeron en prácticas de corrupción en el proceso de contratación de los maestros como una forma de compensar sus gastos, o bien por la pobreza en que vivían.

Finalmente, el PRONADE según la Coordinación de ONG y Cooperativas (Congcoop) y el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), al centrarse en la universalización de la cobertura del nivel primario, sin preocuparse por el nivel secundario, “responde a una necesidad muy clara que el sector productivo del país enfrenta y que tiene que ver ni más ni menos que con la competitividad que el país puede ofrecer” (2005, p. 101). Un ministerio de educación enfocado exclusivamente en la provisión de primaria –tendencia que persiste hasta la fecha– se restringe a formar trabajadores para la agroindustria, las maquilas y el comercio informal, es decir, aquellos que perciben los salarios más bajos del país.

3. Historia contada en contrapunto: el PRONADE y la agenda educativa de la paz

En esta sección, reconstruiremos la trayectoria del PRONADE en relación con el proceso oficial de reforma educativa. Hemos dividido esta historia a doble voz, que a veces armoniza y a veces produce disonancias, en tres períodos. Estos son: a) surgimiento del modelo PRONADE y viabilidad de la Agenda de Paz (1992-1996); b) época de oro del PRONADE y el diseño de la reforma educativa (1997-1999), y c) época conflictiva del PRONADE y los diálogos y consensos para la reforma educativa (2000-2004).

Antes de continuar, es necesario mencionar que el 14 de enero del año 2008 asume la presidencia Álvaro Colom, de la Unidad de la Esperanza (UNE), y como una de las primeras medidas de su gobierno, el 22 de mayo del 2008, emite el Acuerdo Gubernativo 147-2008 con el que oficializa el cierre del PRONADE. En este se establece que “se han asignado recursos financieros dentro del presupuesto de egresos del Ministerio de Educación para la reclasificación progresiva de los docentes del PRONADE, hacia el renglón presupuestario cero once, personal permanente”, con lo que el Estado estaría haciendo “un acto de justicia social”. Una asesora internacional del PRONADE se lamenta de no haber previsto antes que la situación laboral de los docentes iba a terminar por destruirlo y concluye: “De tanto amar al niño, creo que lo ahogamos” (A4, Comunicación personal). No obstante, por cuestiones de espacio y de énfasis, nuestro relato concluirá el año 2004.

3.1. Surgimiento del modelo “PRONADE” y viabilidad de la Agenda de Paz (1992-1996)

El pilotaje y la institucionalización del PRONADE ocurren en la última fase del conflicto armado interno (1985-1996). El proyecto piloto del PRONADE fue diseñado por el PNUD y el gobierno central en 1992. En 1993, se crea el Fondo para la Educación Rural Coparticipativa (FOERCO) para financiar la puesta en marcha del proyecto piloto Saq’bé (“Camino de Luz”, en kaqchiquel) en 20 escuelas en Chimaltenango, departamento donde la mayoría de la población es maya kaqchikel. Pero el pilotaje es interrumpido por el autogolpe de Estado perpetrado el 25 de mayo de 1993 por el entonces presidente de la república, Jorge Serrano Elías.⁹ Se reanuda la fase piloto el año 1994, ya con Ramiro de León Carpio en el poder y Tay Coyoy como el primer ministro de Educación de origen maya (Warren, 1996), en 45 comunidades del departamento de San Marcos donde la población es en su mayoría mam. Para ese momento, el Saq’bé pasa a llamarse PRONADE, y empieza a recibir fondos del Banco Mundial a través del Proyecto Fondo de Inversión Social (FIS) por un préstamo de \$20 millones.¹⁰

9 “El 25 de mayo de 1993 el presidente de la República, Jorge Antonio Serrano Elías, intenta depurar el Organismo Legislativo, caído en descrédito junto con el poder judicial. La acción fue conocida posteriormente como el Serranazo”. Ver <http://www.prensalibre.com/hemeroteca/1993-jorge-serrano-elias-rompe-orden-constitucional>

10 El Banco Mundial y el gobierno presentan, el 5 de noviembre de 1992, el diseño del *Proyecto Fondo de Inversión Social (FIS)* para un préstamo de \$20 millones, el cual, por las inestabilidades políticas nacionales, se hizo efectivo hasta el 28 de marzo de 1994 (Banco Mundial, 1992). Este fue utilizado, entre otras cosas, para financiar la fase de pilotaje del PRONADE (MINEDUC, 1997), pues debía ayudar a la creación de medios para aumentar la cobertura y la calidad de los servicios de educación básica, nutrición y salud, con la participación de la comunidad (Banco Mundial, 1992). El préstamo concluyó el 31 de marzo de 1999 y contó con el apoyo del gobierno alemán a través del German Credit Institute for Reconstruction (KfW) y el gobierno guatemalteco, entre otros; su costo total ascendió a los \$80 millones.

Pero no es hasta el 22 de octubre de 1996, mediante el Acuerdo Gubernativo 457-96, que el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen, del Partido de Avanzada Nacional (PAN), impulsa la reestructuración, consolidación y expansión a nivel nacional del PRONADE, ordenando al Ministerio de Finanzas que facilite los fondos necesarios para su funcionamiento, aun si comprometía el presupuesto del MINEDUC; además, es en este período donde surge la figura de las ISE.¹¹ Según Ganimian (2016), la administración de Arzú ve en el PRONADE el medio clave para cumplir las metas educativas trazadas en los Acuerdos de Paz, pero estos se firman dos meses *después* del “relanzamiento del PRONADE”.

En el rediseño del PRONADE participaron, además del Banco Mundial y el gobierno, dos *think tanks*: ASÍES y el CIEN. ASÍES nace en los años ochenta, inspirado en la democracia cristiana, es decir, de tendencia política de derecha con algunos tintes sociales; mientras que el CIEN constituye un conjunto de técnicos más abiertamente orientados a políticas de corte neoliberal. Una técnica de ASÍES cuenta que el nuevo modelo del PRONADE se empezó a gestar meses antes de que Arabella Castro, candidata a ministra de Educación del PAN, llegara al poder en 1996:

(...) como unos seis u ocho meses antes –de la candidatura del Álvaro Arzú– empezamos a trabajar con ella –Arabella Castro, ministra de Educación del PAN– y ahí como siempre ha pasado en Guatemala, tenía asesores del CIEN y asesores de ASÍES, que eran dos corrientes de pensamiento importantes en el gobierno del PAN. El CIEN porque el PAN fue un gobierno neoliberal totalmente. Entonces, estaba Arabella en una mesa con asesores de ASÍES y del CIEN, ahí mismo en ASÍES (E2, Comunicación personal).

ASÍES no solo fungió como asesor, sino que como una de las primeras seis ISE. Asimismo, la primera directora del PRONADE durante la administración del PAN fue María del Carmen Aceña, una prominente economista del CIEN que en el año 2004 asume el puesto de ministra de Educación, estando el político y empresario Óscar Berger Perdomo en la Presidencia por el partido de tendencia de derecha Gran Alianza Nacional (GAN).

Vale la pena agregar por el momento que el PRONADE contaba con un consejo directivo integrado por el ministro de Educación en funciones, el director del programa, tres vocales del viceministerio del área técnica del MINEDUC y dos ejecutivos de alto nivel como “representantes de sociedad civil”. Estos eran invitados directamente por el ministro de Educación. En el caso del PAN, Arabella Castro convocó a Carlos Paiz Andrade¹² y a Juan José Urruela Villacorta¹³, dos distinguidos empresarios. Esto dice mucho sobre la

11 Informe de avance n.º 4. Proyecto “Educación Primaria Rural-PRONADE”. Cooperación Financiera Alemana (KfW), 31 de diciembre de 1999, archivo personal de asesora.

12 Según una nota publicada por el Periódico, el 3 de diciembre de 2017, Carlos Paiz Andrade, a los 17 años, quería ser militar, pero años después se tituló en Administración por la Fordham University de Nueva York y, cuando regresó al país a sus 24 años, convirtió una pequeña empresa comercial en la cadena de supermercados más reconocida de Centroamérica. En 1997, fue nombrado, según Acuerdo Gubernativo 692-97, miembro de la Comisión de Notables. Ver <https://elperiodico.com.gt/domingo/2017/12/03/carlos-paiz-andrade-el-mentor-de-las-ventas-al-detalle/>

13 Urruela fue parte de la Asociación de Gerentes de Guatemala y, luego, presidente de la Cámara de Industria; también ha sido diputado del Congreso. A la fecha, es un acaudalado empresario emparentado con las familias Köng y Novela. De acuerdo con el Centro de Medios Independientes de Guatemala (CMI),

orientación empresarial del programa, y quiénes tenían voz en su diseño y quiénes no. En los posteriores períodos presidenciales en los que el PRONADE estuvo activo, no se volvió a nombrar a ningún representante de sociedad civil para que formara parte del consejo directivo.¹⁴

Esto refuerza la idea que mencionamos en la segunda parte: el PRONADE como hijo de un Estado civil autoritario y no de un Estado democrático. Tomando como referencia las categorías que Jonas, (2000) recoge para analizar la “democracia” en Guatemala, el PRONADE falla al incluir la participación amplia de la sociedad civil y el pluralismo cultural e ideológico en su diseño. Como veremos a lo largo de esta sección, esta inferencia cobrará cada vez más fuerza.

Ahora bien, durante estos mismos años, se intentó hacer viable la Agenda de la Paz, lo que incluye el DRE. Para ello se recomendó medir la “modernización” y la “reestructuración” del Estado en términos de desempeño efectivo, en vez de reducirlo (Jonas, 2000, p. 342). Incluso el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en las negociaciones del Acuerdo Socioeconómico y de Asuntos Agrarios (ASSA), firmado el 6 de mayo de 1996, se posicionaron a favor de una reforma fiscal para que el país aumentara su recaudación tributaria. Como explica Barrientos y Figueroa, “quizá la mayor característica de las finanzas públicas guatemaltecas sea una carga tributaria crónicamente baja” (2015, p. 26). Los ajustes económicos que se aspiraban aplicar eran más matizados “en parte porque el Estado guatemalteco era prácticamente inexistente y por tanto no necesitaba ser reducido” (Jonas, 2000, p. 413). Esto tiene una estrecha relación con la estrategia de descentralización del PRONADE, su selección y su expansión. Seguiremos hilando el argumento.

El gobierno en el período del PAN se comprometió a incrementar del 8 al 12 % la proporción de impuestos internos al PIB para el año 2000. El aumento de los impuestos era vital para garantizar el financiamiento interno del conjunto de los Acuerdos de Paz estipulados, en especial las políticas sociales para ampliar el acceso y la calidad de la provisión de la educación y la salud para las clases más pobres, y también “era una condición previa implícita para el desembolso de los fondos internacionales prometidos en la reunión del Grupo Consultivo” (Jonas, 2000, p. 321), del que el Banco Mundial formaba parte. Como explica Jonas,:

Se consideraba que la cantidad de 1.9 millones de dólares que prometiera el Grupo Consultivo era importante, aunque sólo temporal; la clave sería construir una base sólida de financiamiento a nivel nacional mediante los impuestos, y fortalecer el financiamiento de programas sociales a largo plazo. (...) Las instituciones financieras internacionales y los gobiernos donantes vieron las necesidades de que hubiera un equilibrio entre los impuestos directos (ampliar los impuestos sobre la renta y las empresas, y eliminar la evasión y las exoneraciones), y los impuestos indirectos (aumentar el impuesto al valor agregado –IVA– y gravámenes sobre artículos suntuarios) (2000, p. 323).

el empresario fue mencionado en el caso Molina Theissen. Ver <https://cmiguate.org/juicio-molina-theissen-testigo-experta-evidencia-el-impacto-del-entrenamiento-militar-argentino-en-guatemala/>

14 Obtuve este dato del recuento de las autoridades del PRONADE contenidas en la carpeta del año 2004 del archivo personal de una de las asesoras internacionales del programa.

Pero las élites económicas tradicionales se opusieron férreamente a cualquier intento de reforma fiscal que afectara sus intereses, socavando con ello la viabilidad económica interna de la Agenda de Paz (Jonas, 2000; Barrientos y Figueroa, 2015). Esto provocó que se redujeran, en parte, los préstamos y las donaciones internacionales. Donantes como los gobiernos nórdicos reprobaron la falta de cumplimiento del gobierno al no suscribir prácticamente ningún convenio; pero otros, como el Banco Mundial, fueron más laxos. De acuerdo con Jonas, aunque el Banco Mundial fue enfático en que era menester aumentar la carga tributaria y amenazó con disminuir la concesión de préstamos si el país no cumplía con su parte, el representante del Banco Mundial en Guatemala también aseguró “que el financiamiento del Banco para proyectos relacionados con la paz no se vería afectado” (2000, p. 338). Este fenómeno que Jonas, llama “la condicionalidad de la paz” puede explicar, en parte, la menor participación del Banco Mundial en el financiamiento del PRONADE, en comparación con otros países de la región; pero no explica por qué el gobierno del PAN priorizó el programa y se convirtió en su principal financista.

Autores como Robinson, (1998) tienden a aseverar que los Acuerdos de Paz en Centroamérica fueron un simple mecanismo utilizado por las élites trasnacionales para echar a andar reformas neoliberales; pero Jonas, (2000) advierte que, al menos en el caso guatemalteco, las cosas son un tanto más complejas. Mientras que el acuerdo socioeconómico en El Salvador representó íntegramente la agenda económica liberal de ARENA, partido que aglutinaba a las élites modernizantes, en el caso de Guatemala, el ASSA, si bien no resolvía profundamente los problemas de la distribución de la riqueza, tampoco constituía una simple reproducción de las políticas neoliberales: “Su mandato de efectuar una reforma fiscal, se diseñó para fortalecer y modernizar un Estado arcaico, para hacerlo funcionar –no necesariamente estatismo o intervencionismo en el sentido tradicional–, sino que no fuera ya el coto exclusivo de los privilegiados” (2000, p. 348). En otras palabras, lo que estaba en juego eran “dos vías muy distintas hacia el desarrollo, una más propia del siglo diecinueve y la otra el siglo veintiuno” (Jonas, 2000, p. 345).

El PAN, para Jonas, (2000), representó parcialmente a las élites dominantes y, aunque uno de sus principales proyectos fue firmar la paz, en su interior había fisuras: una parte del partido apoyaba la Agenda de la Paz y el resto no, a este grupo se le conoció como el Club de París. El sector empresarial modernizante del CACIF apoyó inicialmente el Acuerdo Socioeconómico; pero, tras la firma de la paz, se opuso a cualquier tipo de reforma fiscal o constitucional vinculada a los acuerdos. Según Jonas, la razón es porque el CACIF “ha podido funcionar, protegido por un sistema semifeudal”, por lo que “no ven la razón para facilitar al gobierno la recepción de fondos para programas sociales de los que no se benefician ni apoyan” (2000, p. 332). Jonas, (2000) nombra este fenómeno como la (no) reforma fiscal.

Llegado a este punto, podríamos inferir que el interés por financiar al PRONADE con fondos públicos fue visto con buenos ojos por la mayoría de los miembros del PAN y del sector empresarial allegado, dado que era fiel a la estrategia de reducir el Estado y porque benefició económicamente a parte del sector empresarial a través de las ISE. Pero, más aún, porque el país logró aumentar la cobertura educativa con los escasos fondos públicos disponibles y con la “contribución” de comunidades pobres, sin elevar la carga tributaria. Esto mejoraba la imagen del país a nivel internacional, pues estaban en vías de cumplir un objetivo del milenio: la universalización del nivel primario (o bien, los

tres primeros años); al mismo tiempo que se producía mano de obra barata (personas con niveles básicos de educación). Como explica Jonas, en los años noventa y desde una óptica neoliberal, se ve en la mano de obra barata “la ventaja competitiva de América Central” (2000, p. 416).

3.2. Época de oro del PRONADE y el diseño de la Reforma Educativa (1997-1999)

El Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) se firma en marzo de 1995 (Jonas, 2000). En el AIDPI, se establece que el reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas “es fundamental para la construcción de la unidad nacional” (1995, pp. 70-71). Con ello, el gobierno se comprometía a promover ante el Congreso de la República una reforma a la Constitución emitida en 1985, para que la nación guatemalteca pudiera definirse y caracterizarse como una unidad nacional multiétnica, pluricultural y multilingüe.

En materia educativa, estas demandas debían consumarse a través de una reforma educativa diseñada por una Comisión Paritaria para la Reforma Educativa (COPARE), integrada por cinco representantes de los pueblos indígenas y cinco representantes del gobierno. El 20 de marzo de 1997, se establece la COPARE, a través del Acuerdo Gubernativo 262-97, como una instancia temporal adscrita a la Secretaría de la Paz de la Presidencia (SEPAZ).

Según el AIDPI, la COPARE debía diseñar una reforma que reconociera la identidad, los valores y los sistemas educativos mayas, mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades, aumentar el presupuesto destinado a la educación del país y promover la contratación y capacitación de “maestros bilingües y funcionarios técnicos administrativos indígenas” (AIDPI, 1995, pp. 74-75). Asimismo, debía concebir a las comunidades como fuente de la educación y protagonistas en la definición del currículo, del calendario escolar y en “el nombramiento y remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas culturales” (AIDPI, 1995, p. 74). Esto último muestra congruencias con los objetivos del PRONADE. Según Bastos y Camus, en el AIDPI, se abogaba también por la regionalización de “los servicios educativos, de salud y de cultura de los pueblos indígenas de conformidad a criterios lingüísticos”, como por la participación de representantes de las comunidades en la gestión educativa y cultural a nivel local, regional y nacional, incluso si esto derivaba en “la creación y dirección de sus propias instituciones” (2006, p. 137).

Sobre el equipo de pueblos indígenas en la COPARE, los cinco representantes fueron seleccionados de las agrupaciones que integraban la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA), una de las organizaciones más relevantes dentro de la ASC. COPMAGUA estaba conformado por dos sectores: el maya-culturalista y el maya-popular. Los populares, vinculados a los movimientos revolucionarios, argumentaban que las filiaciones étnicas encubrían las relaciones de explotación e inhibían la afiliación entre campesinos ladinos e indígenas pobres (Fisher, 1996). Los activistas culturalistas, por su parte, se mantuvieron al margen de la lucha armada, vinculándose más bien al estudio de los idiomas mayas que desde los años cuarenta empieza a posicionarse como un símbolo importante de autoidentificación (Fisher, 1996). Esta distinción entre reivindicación social y reivindicación identitaria va a

constituirse en el elemento motor de COPMAGUA y permitirá explicar más adelante por qué los populares y los culturalistas se posicionan de diferente forma frente al PRONADE.

El equipo de pueblos indígenas de la COPARE estuvo integrado por una persona del Consejo de Organizaciones Mayas (COMG) y de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (ALMG) (culturalistas); uno de la Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa (CNPRE, popular), vinculado a la URNG; uno del Consejo Nacional de Educación Maya (CNEM, culturalista), y una maestra de educación primaria en representación del pueblo garífuna (Cojtí, 2002). El delegado del CNEM fue Demetrio Cojtí, (culturalista), quien asumió el liderazgo del equipo de pueblos indígenas (Bastos y Camus, 2006).

Por parte del gobierno, se designaron tres representantes del MINEDUC, uno del gremio magisterial y una quinta persona indígena que trabajaba en PRONEM. De acuerdo a Cojtí, (2002), estas últimas dos inclusiones se hicieron de forma apresurada con el motivo de no dar la apariencia de que el MINEDUC era ladino-céntrico, como argumenta Gustavo Porras: “Era como que el gobierno es representativo de una parte de la sociedad, pero no de la otra; entonces tuvimos cuidado de que en las comisiones paritarias del lado del gobierno hubiera indígenas” (Bastos y Camus, 2006, p. 175). De parte del gobierno, el equipo estaba conformado por un oficial del MINEDUC; una técnica del PRONADE; una representación del Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA), cuya coordinación se relegó a ASÍES desde los años 80; una persona de la Asociación Nacional de Maestros (ANM), y un trabajador indígena del PRONEM.

La representante del PRONADE en la COPARE recuerda que “estuvo un sindicalista que se llamaba Egil Galindo, excelente; incluso otro – el delegado indígena por el gobierno – que era muy bueno (...) también era un líder, pero más callado, más *politicón*, yo diría que es hasta más ladino que maya. Había también – de parte de Pueblos Indígenas – un mam, Montejo, muy callado, muy joven, muy respetuoso; [pero] realmente la voz cantante era Demetrio (...) él era una cosa terrible” (E14-E15, comunicación personal). Esto explica, en parte, los conflictos en el seno de la COPARE, puesto que – como dijimos – Demetrio Cojtí, asumió el liderazgo en representación de los pueblos indígenas, mientras que la líder del equipo del gobierno fue la delegada del PRONADE. Esta oficial cuenta: “Me habían confiado responsabilidad en eso; entonces yo tenía el texto, el diseño, la reproducción de todas las cosas, las transcripciones, el convencimiento de lo que teníamos que trabajar, pero él (Demetrio) iba a duras penas aceptando”. Desde la perspectiva de esta técnica del PRONADE:

(...) considero que parte de las dificultades fueron porque él – Demetrio – nunca tuvo claro que yo lo estaba viendo a él en todo momento de igual a igual, eso nunca lo entendió; porque lo que pasa es que ellos sí tienen, eso sí lo tengo que reconocer porque tengo buenos amigos indígenas, ellos son muy corteses, muy amables, no sé si son humildes porque la vida los ha golpeado tanto, y yo de alguna manera soy más alegadora, entonces como que eso sirvió para que pudiéramos chocar con él... (E15, comunicación personal)

Diseño de Reforma Educativa, Runuk' ik jun k' ak' a Tijonik

La COPARE reconoce “la necesidad de promover procesos de reforma educativa para garantizar una educación de calidad para todos los habitantes” (COPARE, 1998, p. 15), el crecimiento económico y el desarrollo humano. Diversos países “se encuentran inmersos en procesos de reforma educativa (...) para resolver fallas detectadas” (COPARE, 1998, p. 15), que tienen que ver con la cobertura y la calidad de la educación nacional. En Guatemala, se aspira a la realización de una “reforma integral que contribuya, entre otras grandes expectativas, al mejoramiento de la calidad de vida, la consolidación de la paz y la transformación del Estado y la sociedad” (COPARE, 1998, p. 15).

El primer capítulo presenta “la construcción de una imagen objetivo de la sociedad, el Estado y el sistema educativo guatemaltecos con visión de futuro, como paso importante para orientar el proceso de formulación del diseño” (COPARE, 1998, pp. 11-12). El segundo capítulo consiste en el “desarrollo del marco filosófico para la educación de Guatemala, como nación multilingüe, pluriétnica y multicultural, a partir de las ideas fundamentales sobre la persona, la familia y la cultura” contenidas en la Constitución de la República de 1985, “y el enriquecimiento de las mismas con la cosmovisión de los pueblos indígenas” (COPARE, 1998, p. 17). de la República de 1985, “y el enriquecimiento de las mismas con la cosmovisión de los pueblos indígenas” (COPARE, 1998, p. 17).

El tercer capítulo es un marco conceptual que integra cuatro ejes transversales para la formación del nuevo ciudadano guatemalteco: vida en democracia y cultura de paz, unidad en la diversidad, ciencia y tecnología, y desarrollo integral sostenible. Como también once áreas de transformación del sistema educativo nacional: política, jurídica, económico-financiera, cultural, idiomas, desarrollo de recursos humanos, administrativa, técnico-pedagógica, comunicación social, infraestructura escolar y productividad. El contenido de estas áreas de transformación fue producto de consultorías ejecutadas o financiadas por especialistas internacionales o nacionales.

El cuarto capítulo contiene siete áreas de política pública basadas en la agrupación de las once áreas de transformación y en las orientaciones derivadas del campo pedagógico más actualizado y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales. Estas son: a) área de movilización social para la reforma educativa, b) área financiera, c) área de transformación curricular, d) área de recursos humanos, e) área de equidad, f) área multiculturalidad e interculturalidad y g) área reestructuración y modernización.

La política “fomento de la calidad de la educación” “destaca la importancia de sistematizar las acciones de cobertura con calidad necesarias para transformar el sistema educativo” (1998, p. 82). Entre estas acciones, se encuentran: renovar el sistema nacional de planificación educativa; asignar recursos de calidad (textos, docentes, materiales, edificios); fortalecer la investigación educativa (diseño de opciones pedagógicas y diversificación de modalidades), y definir sistemas de indicadores de calidad de la educación (COPARE, 1998, p. 82).

Sobre la experiencia en la COPARE, Cojtí, (2002) relata que ambos equipos muchas veces se sintieron confundidos sobre lo que debían hacer, debido a las contradicciones y el idealismo de los Acuerdos de Paz. De acuerdo a Cojtí, (2002), los Acuerdos de Paz debían ir en línea con la Constitución de la República de 1985, pero esto también implicaba que la COPARE no podía ir más allá de estos límites. Esto tuvo un impacto negativo para los representantes de los pueblos indígenas y sus demandas por una mayor autonomía (Cojtí, 2002). Jonas, señala que la Constitución de 1985 era una declaración de derechos, pero “al mismo tiempo legalizaba funciones y poderes para el ejército (...) y no aborda los puntos más importantes de los derechos de los pueblos

indígenas” (2000, p. 191). A su vez, las disposiciones educativas de los Acuerdos de Paz no se remitían al AIDPI y al ASAA15, sino que se desperdigaban en otros acuerdos.

A lo interno de la COPARE, Cojtí, (2002) relata una serie de dificultades. En primer lugar, como el DRE devenía en específico del AIDPI, el equipo del gobierno puso en duda el alcance nacional de la reforma. Consideraban que los indígenas, si bien antes no tenían voz para decidir sobre su educación y ahora la tenían, no estaban facultados para decidir sobre la educación de los ladinos. Cojtí, (2002) explica que se tuvo que pedir a la Comisión de Acompañamiento que confirmara que la reforma educativa sí tenía alcance nacional. Como explica Jonas, con la firma del AIDP, el gobierno se comprometía a promover “la educación multilingüe y pluricultural, incorporando estos elementos en todo el sistema educativo (es decir, también para la población ladina)” (2000, p. 153).

Uno de los aspectos que Cojtí, (2002) resalta es la clara desventaja de la delegación de los pueblos indígenas frente al equipo gubernamental por su falta de cualificaciones técnicas, contactos, recursos y soporte logístico. Tenían poco o ningún acceso a los datos y a la información que el MINEDUC tenía. Estas desventajas técnicas significaron que algunas de sus demandas fueran rechazadas o limitadas. Esto era un serio problema para el equipo de los pueblos indígenas y un claro juego de poder, pues aquellos interesados en cambiar el sistema educativo eran ellos, mientras que la delegación del gobierno se limitaba a rechazar, aceptar o conceder algunas de estas propuestas (Cojtí, 2002). Por ejemplo, para la redacción final del DRE, cada equipo delegó a un representante; no obstante, el técnico del gobierno monopolizó la tarea porque su par indígena no estaba familiarizado con los conceptos técnicos y el uso del lenguaje escrito entre ambos era distinto. Como enfatiza Cojtí, (2002), el castellano no era el idioma materno de su delegado, quien era más parco y sencillo para expresar sus ideas, mientras que el técnico ladino hacía uso extensivo y grandilocuente del español.

La metodología de trabajo fue por consenso, en tanto ausencia de disenso. En el punto en el que no hubo consenso fue en el tema de la multiculturalidad. De acuerdo a Cojtí, (2002), la COPARE debía adoptar las categorías y el lenguaje de los Acuerdos de Paz, es decir, lo multiétnico, pluricultural y multilingüe. Pero lo que sucedió fue una “guatemaltequización” del multiculturalismo y la interculturalidad guiada por los miedos de cada bando (Cojtí, 2002, p. 115). Para los delegados indígenas, la multiculturalidad significaba la posibilidad de obtener un reconocimiento positivo por su existencia, fortalecer sus culturas, combatir la discriminación de la que han sido objeto por siglos y obtener derechos efectivos a la diferencia y la equidad (Cojtí, 2002). Como explica Jonas, en el AIDPI, el gobierno se estaba comprometiendo “a garantizar el derecho de los indígenas a sus diversos idiomas e ideologías, terminando así con quinientos años de una definición ladina y monolítica de la ‘nación guatemalteca’ que había sido impuesta a los pueblos indígenas” (2000, p. 153).

En contraste, los delegados ladinos veían en el multiculturalismo una estrategia que resultaría en el separatismo y el aislamiento de los indígenas, “fisurando” la nación guatemalteca. Esta actitud ante la reivindicación cultural del equipo de los pueblos indígenas reflejaba el “temor al indio” por parte de los representantes ladinos del MINEDUC, un rasgo típico del racismo guatemalteco que ha aparecido de manera crónica

15 En el que se pide la conformación de una comisión consultiva que velara por el cumplimiento del diseño de la reforma educativa realizado por la COPARE.

en el imaginario ladino.¹⁶ Propusieron, en su lugar, la noción de interculturalidad, es decir, buenas relaciones entre indígenas y no indígenas en función de obtener un enriquecimiento mutuo (Cojtí, 2002, pp. 115-116). Los indígenas se opusieron, percibían que esta noción de interculturalidad era una fórmula impuesta por el Estado para seguir reproduciendo la asimilación y el control de ellos; argüían, además, que sería difícil aplicarla de forma equitativa en comunidades culturales bajo condiciones de mucha desigualdad social. Imposibilitados para llegar a un consenso, definieron una secuencia entre los dos términos: conocer y reconocer la propia cultura (multiculturalismo), conocer y respetar las otras culturas (interculturalidad), aceptar y apreciar las diferencias entre la propia cultura y las demás (ambos) (Cojtí, 2002, p. 116). Estas tensiones, explica Cojtí, (2002), derivaron en un diseño repetitivo y cargado –por ejemplo, casi en todas las páginas aparece la palabra multiculturalidad e interculturalidad–, pues sentían temor de que sus demandas por una educación multicultural fueran excluidas.

Cojtí, (2002) cuenta que, a causa de este punto y otros menores, a lo largo del proceso del diseño, hubo varias muestras de enojo por parte del equipo de gobierno, pero que esto no condujo a conflictos a largo plazo. La oficial del PRONADE expresó, en la entrevista, una percepción distinta de la experiencia:

(...) me aborreció a mí Demetrio, porque yo, en mi forma personal de vivir la interculturalidad, es darles a ellos la misma posición en el análisis, en el debate y en la toma de decisiones de lo que estábamos trabajando. Nunca los vi con lástima, nunca los vi con un sentido de inferioridad, sino que los vi con toda la fortaleza y capacidad para poder discutir con ellos. Entonces yo discutía con ellos, yo debatía con ellos (E15, Comunicación personal).

Otro tema sensible, en el que se mostraba el racismo “solapado” de los representantes del gobierno, fue la demanda de un Viceministerio o Ministerio propio para los Pueblos Indígenas. Para el equipo de gobierno –incluida la representante del PRONADE– “no había que crear estructuras paralelas”, sino que un sistema unitario (Cojtí, 2002, p. 116). Los indígenas se vieron forzados a aceptar la propuesta de una sola estructura, pero introdujeron la idea de compartir el poder, que fue aceptada por los ladinos. Esto significó que los indígenas serían integrados institucionalmente para no aparecer ya como un “Ministerio de Educación ladinocéntrico” (Cojtí, 2002, p. 116). Esto resultó en la creación del Viceministerio de Educación Bilingüe e Intercultural (VEBI), en el año 2003, con Demetrio Cojtí, a la cabeza. Pero esto nos lleva a la administración del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y sus controversias. Por el momento, decir que mientras la COPARE debatía el rumbo del DRE, el PRONADE vivía su mejor época. El 20 de octubre de 1997, el Banco Mundial aprobó un préstamo por \$33 millones al gobierno de Guatemala para echar a andar el Proyecto Reforma de la Educación Básica, cuyo objetivo central fue la consolidación y expansión del PRONADE. El préstamo concluyó el año 2003 y su costo total fue de \$46.8 millones. En la justificación, el Banco Mundial (1997) expone que la educación es una estrategia esencial en los Acuerdos de Paz para el logro de la equidad y la unidad nacional, por lo que han trabajado estrechamente con el MINEDUC y otros donantes en el esbozo de un programa de reforma educativa para incrementar la cobertura y la calidad de la educación preprimaria y primaria en las áreas pobres cuya

16 Ver Casaús Arzú, M. (2011). *¿Genocidio: la máxima expresión del racismo en Guatemala?* FyG Editores.

mayoría de la población es indígena. Como metas específicas están la universalización de los primeros tres años de la primaria, la descentralización educativa para fomentar una mayor participación comunitaria y focalizarse en aquellas áreas más afectadas por la guerra, objetivos del PRONADE. El Gobierno se compromete, continúa el Banco Mundial (1997), a elevar su recaudación tributaria y a utilizar una cantidad significativa de fondos públicos para apoyar la educación básica en las áreas rurales.

Como vimos, las élites empresariales bloquearon cualquier intento del gobierno por realizar una reforma fiscal, pero sí cumplieron con el segundo compromiso: promover con fondos públicos la expansión del PRONADE. De 1997 a 1999, se habían invertido un total de \$76,444,444 millones en el PRONADE, la mayoría de los cuales provinieron de los fondos destinados para el MINEDUC. De estos, \$15,888,889 se designaron al pago de las ISE; \$888,889 al funcionamiento de la Unidad Ejecutora, y \$56,155,667 al pago de los COEDUCA (salarios de los maestros, útiles escolares, valija didáctica, libros de textos, etc.)¹⁷; en consecuencia, el PRONADE se expande agresivamente durante esta época. De acuerdo con los informes de avances de la KfW (1998, 1999), el año 1998, el PRONADE inicia con 103,000 niños y, al 31 de octubre, contaba ya con 166,326 niños en 2,568 comunidades del área rural del país. El último trimestre del año 1999, se alcanzó con un año de anticipación la meta de cobertura propuesta para el final del año 2000, la cual consistía en atender a 250,000 niños y niñas en el área rural. Al final de diciembre de 1999, el programa abarcaba a 255,800 niños y niñas en 3,522 comunidades del país (KfW, 1999, p. 3).

Por estas razones, la “época de oro” del PRONADE, como la llaman los entrevistados a favor del programa, coincide con la administración de Arzú y la gestión de Arabella Castro: “Durante el gobierno del PAN fue el momento de mayor apoyo político para el PRONADE y que nos permitió hacer muchas cosas”. Sin embargo, esta misma técnica recuerda que al final de este período empieza a emerger “mucho presión política para que desapareciera” (E1). Desarrollaremos el surgimiento de la oposición al PRONADE en el siguiente período, pero basta decir por ahora que fue la CNPRE, el brazo popular vinculado a la COPMAGUA, lideró junto al sindicato magisterial la resistencia contra el PRONADE, mientras que los culturalistas se mantuvieron al margen. Su foco fue luchar dentro del Estado por que la reforma educativa se llevará a la práctica, siendo Demetrio Cojtí, uno de sus grandes propulsores. Pero, además de las divisiones ideológicas, la derrota de la reforma a la Constitución de 1985 y la consecuente crisis en la COPMAGUA¹⁸ pueden explicar, en parte, por qué esta organización no se posicionó como bloque contra el PRONADE. Esta derrota puso en tela de juicio la concreción de la Agenda de Paz, incluida la reforma educativa.

Cuando el período presidencial de Álvaro Arzú llegaba a su fin, acontece en 1999 la consulta popular para reformar la Constitución de 1985, según las demandas del AIDPI, pero gana el *No*. Las razones fueron muchas, pero nos interesa resaltar la campaña orquestada por organizaciones poderosas a favor del *No*, entre las que destacamos a la Asociación Amigos del País, una de las tres ISE más fuertes del PRONADE. En coalición

17 Tasa de cambio utilizada: 7.80 quetzales por 1 dólar.

18 De acuerdo con Bastos y Camus (2006), a partir de la derrota del referéndum de 1999, “se puede hablar de crisis en el movimiento, se cuestionaban desde dentro tanto la relación con las bases como la capacidad de movilizarlas, pero también la visión política de las mismas fuerzas del movimiento” (p. 211).

con la Alianza Evangélica y la Asociación de Veteranos del Ejército, invirtieron millones de quetzales en difundir que el *Sí* iba “entregar el país a los indígenas (o, si no, a la URNG)” (Jonas, 2000, p. 372). Se decía que los maestros hispanohablantes perderían sus trabajos y se iba a “obligar a la población a aprender oscuros dialectos mayas” (Jonas, 2000, p. 372). El sector evangélico difundió que dominarían al país religiones exóticas mayas, por lo que sus feligreses debían votar *No* y “rechazar al anticristo y el signo del diablo” (Jonas, 2000, p. 372). En suma, las reformas constitucionales “convertirían Guatemala en un Estado racista (dominado por indígenas)” (Jonas, 2000, p. 372). Nuevamente, el “temor al indio” del que hablamos antes emerge en tiempos de paz.

3.3. La época conflictiva del PRONADE y los diálogos y consensos para la reforma educativa

En este clima social, gana las elecciones el FRG, partido del general Efraín Ríos Montt¹⁹, con Alfonso Portillo como candidato presidencial. Según Bastos y Camus (2006), uno de los factores del éxito del FRG fue su campaña política. En esta vinculan “al PAN con ‘los ricos que no se preocupan por los pobres’, en una combinación de conservadurismo/militarismo/autoritarismo/progresismo” (Bastos y Camus, 2006, p. 212). Portillo, un hombre supuestamente de izquierda y carisma populista, ubica en distintos puestos a reconocidos funcionarios de tendencia social, pero nombra a Ríos Montt como presidente del Congreso y a su hija Zury Ríos como diputada. El FRG representa, así, la “conjunción de dos tendencias políticas encontradas” (Bastos y Camus, 2006, p. 212), que provoca la oposición de las élites empresariales y conservadoras ante la agenda de “izquierda” de los “portillistas” y, por el oscuro rol que Ríos Montt jugó en la guerra, detona el rechazo del sector de izquierda.

Durante este período, nombran a Mario Torres, académico de la Universidad San Carlos de Guatemala (USAC), como ministro de Educación por el FRG, asociándolo a la “agenda progresista” de Portillo. En este sentido, para una oficial del PRONADE aliada al PAN: “Lo peor de todo fue que en tiempo de Torres, en tiempo de Portillo y que el ministro (de Educación) fue Torres. Ahí sí estos de la URNG entraron de lleno y tronaron al PRONADE” (E8, Comunicación personal). Durante este período, la mayoría de los trabajadores del PRONADE renuncian o son despedidos, solamente la directora Miriam Castañeda persiste hasta julio del 2001, pero finalmente es sustituida por Víctor Cardona y, posteriormente, por Eduardo Montalvo, cuadros afines a Portillo y a Torres. Según un representante de la CNPRE, “las peleas que se dan entre el ministro (Torres) y Miriam (Castañeda) son terribles porque él obviamente quiere hacer lo que cualquier ministro querría, que es ejercer; pero ella no, ella está en otra lógica” (F15, Comunicación personal). La representante del PRONADE en la COPARE también deja su puesto en la Unidad Ejecutora y, según su visión de los hechos, “el viceministro Demetrio Cojtí, lo primero que pidió para ser viceministro es mi cabeza” (E14, Comunicación personal).

Sin embargo, para un sector afín al nuevo ministro de Educación, este período es el de mayores avances en la puesta en marcha del DRE. Incluso para un exmiembro de la CNPRE, “Mario Torres hizo no tanto como hubiera querido hacer, (...) su agenda personal era mucho más progresista que la que en realidad fue” (F14, comunicación personal). Por ejemplo, Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (PRONEBI), que

19 Acusado de genocidio y crímenes de lesa humanidad el año 2013.

emerge como programa de gobierno en 1984, y adquiere el estatus de Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI) en 1995, es transformado el año 2003 en Viceministerio de Educación Bilingüe e Intercultural (VEBI), con Demetrio Cojtí, al frente. Ese mismo año, el Congreso de la República oficializa la Ley de Idiomas Mayas y el 12 de enero del 2004, unos pocos días antes de que Alfonso Portillo dejara la presidencia, se emite el Acuerdo Gubernativo 22-2004, con el que se generalizó la educación bilingüe multicultural e intercultural a lo largo y ancho del sistema educativo nacional. También se crea el Currículo Nacional Base (CNB) para el nivel primario según el DRE. Desde la perspectiva de Bastos y Camus (2006), la introducción de oficiales indígenas con Demetrio Cojtí, en el Estado fue también una de las causas de por qué se van implementando estos cambios en la administración del FRG.

A raíz de estos avances, el MINEDUC empieza a proyectar una imagen un tanto más progresista, pero a lo interno las dinámicas eran otras. Recordemos que la agenda multicultural del AIDPI pretendía crear “una nueva estructura política para las relaciones sociales entre mayas y ladinos” (Jonas, 2000, p. 210); por ende, cualquier intento de aplicación provocaba fuertes reacciones emocionales. Un funcionario del MINEDUC, autoidentificado como ladino, por ejemplo, acusa al eje de Unidad en la Diversidad (multiculturalismo e interculturalidad) del DRE de llevar “casi al fracaso” al Ministerio de Torres (A7, Comunicación personal). Pues supuso una “veneración y utopía de la cultura maya” (A7, Comunicación personal), un cambio de mentalidad: si bien antes la “cultura ladina” estaba sobre la indígena, esta fórmula se invirtió con la paz. El problema – continúa – fue que los funcionarios indígenas que trabajaban en la DIGEBI y luego en el VEBI se adueñaron del eje, desatando un clima de revanchismo dentro del MINEDUC y la sociedad en general.

Para ejemplificar su argumento, este técnico educativo cuenta una anécdota. En el salón del evento de inauguración de la Ley de Idiomas Mayas, el año 2003, estaba la bandera de la Unión Europea (UE) (financistas) y la de Guatemala. El primer punto del protocolo era cantar el himno nacional de Guatemala y luego el de la UE. En representación del MINEDUC, recuerda: “Sólo habíamos dos personas que no éramos indígenas, éramos ladinos o mestizos, como le quieras llamar, todos los demás eran indígenas, ellos iban a hacer el reglamento de la Ley” (A9, Comunicación personal). Inicia la actividad, pero “la sorpresa es que cuando vamos a cantar el himno nacional de Guatemala, nadie lo canta, nadie hace el saludo a la bandera, sólo la compañera y yo” (A9, Comunicación personal). Indignado, le pregunta a un compañero indígena: “Oye, ¿por qué no cantan el himno?” y este le responde: “¡Ah! es que esa ‘eme’ es himno ladino, nosotros no lo cantamos” (A9, Comunicación personal). El oficial del MINEDUC, alterado, dice: “Es el único que tenemos”, y sigue reflexionando en voz alta: “Que nace de un contexto histórico, de una reforma liberal y que puede servir para unirnos y cohesionarnos (...). Hay muchas cosas que habría que cambiar, pero es el único que conozco yo y conocieron mis padres” (A9, Comunicación personal).

La incómoda esfera de acción de los mayas culturalistas por el cumplimiento del DRE va a ser, entonces, dentro del Estado. Cojtí, (2002) señala que la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE), encargada de la implementación del DRE, fue uno de los primeros espacios dentro del MINEDUC para fisurar lo que él llama “la doble agenda del PAN” y su rechazo hacia los programas bilingües multiculturales o interculturales.

Pero, de acuerdo con representantes de la CNPRE (populares), es también en la CCRE donde “se empiezan a escuchar las voces críticas hacia el PRONADE y el modelo que representaba” (F6, Comunicación personal). Las luchas de los culturalistas y populares se dividen.

El ASAA estipulaba la autoridad fuera el ministro en funciones. La CCRE se instala en 1997, pero se activa hasta finales de 1998 cuando la COPARE entrega el DRE. En representación de los pueblos indígenas, estaba el CNEM, la CNPRE, la ALMG y la COPMAGUA; de parte de las universidades privadas, la URL, la UVG, la UFM y la USAC, como única universidad pública. Como sector religioso se incluyó a la Conferencia Episcopal y a la Alianza Evangélica. También hubo delegados del sindicato de maestros ANM, de la Asociación de Colegios Privados y del CACIF, y, de parte del gobierno, el MINEDUC y el CONALFA. Mientras que en la COPARE los mayas culturales eran mayoría, en la CCRE fueron los populares; esto va a marcar un nuevo rumbo de oposición ante las políticas del MINEDUC. Durante el año 1999, se pide a un delegado de la CNPRE hacer un estudio sobre el PRONADE. Los resultados revelaban que era, en realidad, un modelo de reducción del Estado orientado a la privatización de la educación. Esta publicación va a abrir el camino para una tanda de estudios alternativos cuyas críticas al PRONADE coincidan. Esto sienta las bases para que, dentro de la CCRE, el CNPRE y los sindicatos magisteriales, se encuentren puntos en común. Un representante de la CNPRE recuerda: “Hacemos una especie de acuerdo tácito de que no estamos a favor del PRONADE ni queremos que ese sea el modelo a seguir, entonces ya se instala una resistencia activa que se expresa en el seno de la Comisión Consultiva” (F7-8, comunicación personal). Esta resistencia va a extenderse, aunque con aprietos, en los medios de comunicación masivos: “Tuvimos que hacer campos pagados y cosas de ese tipo para salir y algunas veces entrevistas de radio” (F8, comunicación personal). Pero el conflicto por PRONADE estalla con los diálogos y consensos para la reforma educativa, ya con el FRG en el poder y Mario Torres como ministro.

La CCRE realiza los diálogos y consensos para la reforma educativa con el motivo de discutir con la población el diseño de esta reforma y consultarles cómo debería ser según sus variadas perspectivas, necesidades y vivencias cotidianas. Durante los meses de diciembre del año 2000 y febrero del 2001, se realizaron un total de 329 diálogos municipales en todo el país y 12 en el municipio de Guatemala. En cada diálogo, participaron aproximadamente 20 personas: estudiantes del nivel medio y universitario, padres y madres de familia, municipalidades, magisterio nacional del sector público y privado, iglesias, organizaciones indígenas y de mujeres, etc. También se realizaron diálogos departamentales con la participación de los directores departamentales de educación, representantes de los distintos grupos lingüísticos, oenegés departamentales y otros grupos de sociedad civil representativos. Finalmente, se efectuó un gran diálogo nacional con la participación de delegados departamentales y miembros de la CCRE, más otros actores que solicitaron participar (CCRE, 2001). Esto abrió una oportunidad para que la población expresara su opinión sobre el DRE, pero sobre todo para que se pronunciara frente a la reforma que en la práctica estaba aconteciendo: el PRONADE.

El resultado fue una publicación titulada *Diálogo y consenso nacional para la Reforma Educativa: conclusiones*, publicada en marzo del 2001 y avalada por Mario Torres. El texto contiene seis conclusiones medulares que juntas componen, a manera de subtexto,

la contrapropuesta al PRONADE. En el documento, la población demanda explícitamente clausurar el PRONADE e instalar una nueva estrategia de descentralización educativa que pase por las estructuras del Estado en estrecha vinculación con la sociedad civil. Se pedía la apertura de espacios para la participación política de las comunidades, el fortalecimiento de las direcciones departamentales de educación y el respeto por los derechos laborales de los y las maestras. En palabras de la CCRE, se solicitaba “(...) la eliminación de los programas paralelos tales como PRONADE, juntas escolares, COEDUCA y telesecundaria. Que el MINEDUC y el Consejo Nacional de Educación sean los rectores de las políticas y acciones educativas, sin delegar a entidades privadas” (CCRE, 2001, p. 16). Se reforzaba también la necesidad de fortalecer la educación bilingüe multicultural e intercultural como eje trasversal del MINEDUC.

Según los sectores afines al PAN, esto representó una clara amenaza a la sostenibilidad del PRONADE, pues veían en ese documento una segunda reforma educativa: la del FRG, la URNG y los sindicatos de maestros. En un primer momento, cuenta un representante de la CCRE allegado a Torres, este estaba decidido a “quitar PRONADE, pero después, no sé por qué, su posición cambia a mejorarlo” (F15, Comunicación personal).

Antes de analizar por qué permanece el PRONADE, diremos que su crecimiento durante el período del FRG va ser moderado pero estable, a diferencia de su agresiva expansión durante la administración del PAN (tabla 1). Y aunque el gobierno sigue siendo el principal financista, los montos designados no van a aumentar sustancialmente año con año como con el gobierno antecesor. En la tabla 2, mostramos una cronología de los aportes del MINEDUC y del Banco Mundial.²⁰ Anotamos, sin embargo, que tanto en la cobertura como en el presupuesto hay un repunte hacia el año 2003 y 2004. Aun así, la pregunta sigue siendo: ¿por qué el FRG, si representaba los intereses de la “izquierda”, mantuvo el PRONADE?

Tabla 1. Cobertura del PRONADE por comunidades, estudiantes y maestros (1995-2004)

Período	Año	Comunidades	Estudiantes	Maestros
Interino*	1995	45	2,790	98
PAN	1996	477	27,730	564
	1997	900	64,161	1,095
	1998	2,117	124,240	3,011
	1999	2,815	221,739	6,777
	2000	3,437	294,041	9,300
FRG	2001	3,423	310,119	10,091
	2002	3,410	321,248	10,548
	2003	4,162	386,038	12,644
	2004	4,551	445,068	14,515
GANAN	2004	4,551	445,068	14,515

Fuente: elaboración propia con datos de la Gerencia Financiera y de Informática del PRONADE.

20 Estos montos no reflejan el total invertido por año porque tuvo otros donantes, pero los montos no fueron sustanciales.

Tabla 2. Presupuesto del PRONADE por año y financista (1998-2003)

Período	Año	Aporte MINEDUC	Aporte Banco Mundial	Total
PAN	1998	\$ 10,153,803.42	\$24,900.68	\$ 10,178,704.1
	1999	\$ 18,612,883.83	\$ 6,108,997.00	\$ 24,721,880.83
FRG	2000	\$ 32,513,372.19	\$ 2,583,425.34	\$ 35,096,797.53
	2001	\$ 38,358,661.37	\$ 3,643,233.07	\$ 42,001,894.44
	2002	\$ 44,075,247.67	\$ 195,580.64	\$ 44,270,828.31
	2003	\$ 50,402,460.57	\$ 4,686,038.86	\$ 55,088,499.43

Fuente: elaboración propia con datos de la Gerencia Financiera y de Informática del PRONADE.

Una primera hipótesis sostenida por los sectores a favor es que la “envidia” del MINEDUC hacia el PRONADE era tanta que sintieron deseos de clausurarlo. Según una de sus asesoras internacionales, el PRONADE había alcanzado un “nivel que el Ministerio no tenía, (...) entonces al final el odio era más grande que ya era una confrontación tal que solo podía explotar nada más” (A5, Comunicación personal). Pero a sus ojos, el PRONADE era una institución fuerte, “muy difícil de desarmarla (...) funcionaba como una máquina. (...) es como un Estado, un Estado sigue funcionando, aunque el presidente ande en otro rollo” (A6, Comunicación personal). Para minimizar las envidias, la asesora explica que durante ese período se intentó “transferir el PRONADE al Ministerio, porque estaba separado, no solo en el organigrama sino también físicamente, pero había tal nivel de confrontación que no se sentaban tranquilamente para decir ¿cómo lo podemos hacer?” (A7, Comunicación personal). Esto hizo sentir a los trabajadores del PRONADE como “en una isla, un poco de élite, mejor que los otros y se olvidaba de todo tipo de problemas” (A5, Comunicación personal).

Una hipótesis menos emocional, tiene que ver con el papel de las ISE. Según un representante de la CNPRE, luego de decidir mantener el programa, la primera pelea de Mario Torres fue “tomar control del Ministerio y eso significa tomar control del subministerio que era el PRONADE” y fue así como se dio cuenta de que era “el nido de las ISE” (F15, Comunicación personal). La asesora de KFW coincide en este punto, pero – desde su perspectiva – “en cualquier mercado, quien entra primero intenta cobrar rentas de monopolio y, definitivamente, los precios eran demasiado altos”; de hecho, acepta que durante el período del PAN “sí cobraban una sobrerrenta, eso hay que decirlo el día de hoy claramente” (A4, Comunicación personal). Para el año 2001, Torres había reducido el pago y la cantidad de ISE (financiadas casi en su mayoría con fondos públicos), el problema es que “empiezan a entrar unas ISE que ya son prácticamente creadas para entrar al PRONADE” (F16, Comunicación personal). Entre los técnicos del período de Arzú, se gesta la idea de que “la mayoría de ISE eran de familiares de Torres (...) Es que PRONADE era sinónimo de dinero” (E 9, Comunicación personal). En otras palabras, Torres conservó el PRONADE para enriquecerse. Revisemos bien este punto.

El año 2000, cuando el PRONADE aún se encontraba dirigido por el personal del PAN, había 16 ISE y en conjunto ganaron \$9,483,599.69. El año 2001, cuando Torres cambia el personal y los procesos del PRONADE, había una ISE más, pero en total les fueron otorgados \$2,753,434.61, es decir, menos de la cuarta parte de lo que ganaron un año antes. Esto contradice en cierta manera la creencia que el PRONADE persiste exclusivamente para beneficio personal de Torres y sus amigos, pues lo lógico hubiera sido mantener o aumentar las ganancias de las ISE durante su gestión. Es hasta el año 2003, último año de su mandato, que tanto el número de ISE como el monto acreditado se compara al año 1998 de la gestión del PAN, atendiendo el doble de comunidades, estudiantes y maestros (tablas 1 y 3).

Tabla 3. Presupuesto ISE por año y cantidad (1998-2004)

Período	Año	Cantidad de ISE	Monto total en US\$
PAN	1998	19	\$ 3,237,139.52
	1999	24	\$ 6,984,424.87
FRG	2000	16	\$ 9,483,599.69
	2001	17	\$ 2,753,434.61
	2002	19	\$ 2,361,841.85
	2003	20	\$ 3,806,697.19
GANÁ	2004	18	\$ 3,628,311.05

Fuente: elaboración propia con datos de la Gerencia Financiera y de Informática del PRONADE.

Más problemático aún es que esta crítica puede aplicarse a los sectores del PAN a favor del PRONADE. Por ejemplo, ASÍES jugó un tripe papel en el programa: como diseñador, funcionario en la Unidad Ejecutora e ISE, lucrando a título personal e institucional por los últimos dos roles, aproximadamente, de 1996 a 2004. Veamos esto con un poco de detalle.

ASÍES, pese a ser un tanque de pensamiento sin una estructura de trabajo descentralizada, atendió durante 1999 un total de 211 comunidades de los departamentos de Zacapa, Chimaltenango y Quiché, cobrando por sus servicios más de medio millón de dólares (\$588,230.13) anuales. Durante el año 2001, cuando el FRG baja los costos de las ISE, ASÍES atendió a 338 comunidades y cobró solo un poco menos de medio millón de dólares (\$443,307.37) dicho año. Otras de las ISE más fuertes, como hemos dicho, fueron FUNDAZÚCAR y Amigos del País. El año 1999, ganaron \$463,978.49 y \$569,089.77 por atender a 191 comunidades en Escuintla, Santa Rosa, Suchitepéquez y Retalhuleu; y a 201 comunidades en Sololá, Totonicapán y Petén, respectivamente. Para el año 2002, Amigos del País deja de funcionar como ISE, lo mismo pasa con ASÍES en el año 2004. FUNDAZÚCAR es la única ISE de estas tres pioneras que persiste; pero, a diferencia de sus pares, bien o mal, sí tenía presencia en las comunidades en las que trabajaba por sus megaingenios en la Costa Sur. Por ende, esta hipótesis es más compleja de lo que parece, pero ayuda clarificar el rol medular de las ISE en el PRONADE y, eventualmente, cómo fueron creciendo algunas a costa de los fondos públicos transferidos y las redes de negocio y compadrazgo entre gobierno, empresarios y amigos.

Una tercera hipótesis reside en la influencia del Banco Mundial sobre el gobierno del FRG. El Banco Mundial aprueba el 14 de noviembre del 2002 un segundo préstamo por \$62.16 millones para el Proyecto de la Universalización de la Educación Básica en Guatemala (*Loan number, 7952-GU*). Este préstamo fue negociado durante el año 2001 (cuando el PRONADE entra en crisis) con la intención de continuar el Proyecto de Reforma a la Educación Básica puesto en marcha a partir de 1998 (cuando el programa se expande agresivamente, tabla 1). Los objetivos del proyecto de 1997, como señalamos en la primera parte del capítulo, tenían la marca PRONADE y los del 2002 lo siguen enfatizando. Esto pudo haber restringido las acciones del MINEDUC.

En la justificación de este segundo préstamo, el Banco Mundial (2002) señala que los cambios políticos recientes en los procedimientos del MINEDUC y del gobierno han detenido las mejoras del sistema educativo. Se refieren a la cancelación de convenios con oenegés que capacitaban a maestros (es decir, ISE), y que la actualización de los docentes en servicio (incluidos los del PRONADE) volverá a centralizarse en el MINEDUC. Para encauzar nuevamente al MINEDUC, el Banco Mundial (2002) propone: a) aumentar la cobertura y la equidad de la educación primaria a través de la expansión y consolidación del PRONADE; b) mejorar la eficiencia y la calidad de la educación primaria apoyando la educación bilingüe y las escuelas multigrado, y c) fortalecer la descentralización y la modernización del MINEDUC, basándose en experiencias exitosas de *management* del sistema educativo (PRONADE), entre otros. Aunque los préstamos del Banco Mundial no eran sustanciales en comparación con los fondos públicos invertidos, sí condicionaron y moldearon, hasta cierto punto, el rumbo del MINEDUC. En este y otros documentos del Banco Mundial (2005), puede leerse entre líneas su descontento con el FRG por tratar de modificar y limitar el plan original del PRONADE.

La cuarta hipótesis tiene que ver con la división ideológica al interior del FRG entre los “portillistas” y los aliados del general Ríos Montt. Según una asesora extranjera, el PRONADE no cierra durante la administración del FRG porque “(...) no todo el FRG estaba en contra del PRONADE (...), la corriente que estaba en contra venía de Alfonso Portillo, porque Mario Torres era amigo personal de Alfonso Portillo” (A6, comunicación personal). En el taller interno *Recuperación de la estrategia de descentralización del PRONADE*, que acontece el 6 marzo del año 2001, los miembros de IPRONADE, aún bajo la dirección de Miriam Castañeda, del PAN, identifican entre sus principales apoyos internacionales al KfW y BIRF (Banco Mundial), y nacionales, a un sector del Congreso, a las ISE, al CIEN y a tres medios de prensa escrita: *Prensa Libre*, *Siglo XXI* y *el Periódico*. Como oposición, ubican al despacho de la Presidencia, a la parte del Congreso afín a Portillo, a la COPMAGUA (CNPRE) y a los sindicatos magisteriales.

4. Comentarios finales: modelo de calidad “superficial”

Escogí el adjetivo “superficial” para representar el modelo de calidad posguerra en Guatemala. Este modelo se corresponde a la idea de “escuelas efectivas” del PRONADE, pero con ciertos giros analíticos. En primer lugar, llegué a esta conclusión pues, como hemos venido relatando, el PRONADE fue la reforma que de hecho se puso en la práctica; por ende, aunque el DRE era la reforma educativa oficial, su alcance fue reducido. No obstante, y aquí viene el adjetivo de “superficial”, el modelo de “calidad” del PRONADE funcionó como una fachada, como una capa de maquillaje... ¿Qué quiere decir esto?

Aunque el PRONADE fue presentado como un programa eficiente y acorde a los Acuerdos de Paz, que aumentó como ningún otro la cobertura educativa en áreas rurales con la participación de comunidades en su mayoría indígenas; aunque se dijo que a través de la autogestión el PRONADE convirtió en artífice de su propio desarrollo a actores comunitarios, mientras descargaba al Estado y democratizaba el proceso educativo (Saso de Méndez, 1999; MINEDUC, 2004); aunque decía asegurar la pertinencia cultural, pues las escuelas contaban “con un maestro de la localidad o de otra cercana, el cual conoce el idioma, costumbres y otras características” (Saso de Méndez, 1999, p. 23); en la práctica, este era un envoltorio. Considero que el PRONADE no fue una simple imposición de la AEGE del Banco Mundial sobre el aparato educativo guatemalteco, pero sí fue una estrategia de privatización endógena y exógena (Ball y Youdel, 2007), y es, en esto último, donde descansan los pilares de su modelo de “calidad”.

El PRONADE fue una forma de privatización exógena, pues las funciones del MINEDUC se redujeron a: a) emitir contratos para el funcionamiento de los COEDUCA y las ISE, y b) financiar a dichas unidades con fondos públicos. Mientras tanto, una Unidad Ejecutora externa al sector público coordinaba, supervisaba y monitoreaba el programa con gran autonomía del Estado. Quien tenía el control del programa no era el MINEDUC, sino que la Unidad Ejecutora. El mismo modelo administrativo y marco legal del programa permitía tal independencia: desde el manejo del fideicomiso hasta la selección de las ISE que el Estado debía contratar y financiar.

Pero también fue una forma de privatización endógena. De acuerdo con Verger *et al.*, (2016), uno de los ejemplos de este tipo modelo de privatización encubierta son precisamente los modelos de *CBM*. Como vimos, desde la lógica del Banco Mundial, en el *CBM* los padres y madres de familia son “clientes” y los maestros, “proveedores educativos” (Altshuler, 2013). La forma flexible de contratación de estos “proveedores educativos” se concibe como una ventaja, pues la escuela no genera ninguna dependencia del Estado. La elección de estos “proveedores” obedece a los gustos de los “clientes” y, para que pudieran ser recontratados, debían rendir resultados (o bien satisfacer al “cliente”). Esta dinámica “educativa-empresarial” es clave para entender el modelo de calidad del PRONADE.

En concreto, el fin del modelo de la calidad del PRONADE era convertir las EAC en “escuelas efectivas” que rindieran resultados administrativos y pedagógicos efectivos por medio de controles de calidad internos y externos ejercidos por los actores que conformaban su estructura organizacional, en especial, los COEDUCA, las ISE y la Unidad Ejecutora.

Por controles internos, nos referimos al control directo que los COEDUCA ejercían sobre la asistencia de los docentes a clases y al poder que gozaban para extender contratos a docentes, o bien para removerlos. Al contar con contratos anuales, los docentes estaban a expensas de las decisiones de los COEDUCA sobre su permanencia en las EAC. Una oficial que trabajó en el MINEDUC en tiempos de Arzú y posteriormente en una de las ISE más importantes opina que este era elemento cardinal del modelo de calidad educativa del PRONADE, puesto que “ahí no había sus tal 180 días, o cumplían o cumplían; ellos –los padres– pagaban a los maestros, entonces los tenían vigilados, mucho más controlados” (E1-2, Comunicación personal). Una economista extranjera que asesoró el programa por más de 10 años refuerza lo anterior:

(...) lo más importante es que el maestro esté en el aula y esté dando las horas de clase que le corresponden al niño, y si los papás son los que controlan que eso verdaderamente se dé, ya estamos ganando, independientemente de en qué tipo de instalación estemos dando clases o que nos faltan insumos. Pero lo medular es que el maestro esté dando clases (A3, Comunicación personal).

Por controles externos nos referimos a la supervisión y capacitación constante de las EAC por parte de las ISE. Según una técnica educativa que trabajó en la Unidad Ejecutora durante el período del PAN, el segundo pilar del modelo de calidad del PRONADE era que a sus maestros “los capacitábamos mucho, esa era una de las principales labores de las ISE y los controlábamos y mirábamos resultados” (E10, Comunicación personal). Según una técnica de las ISE más grandes:

Nos metimos a trabajar de lleno capacitando a nuestro personal, llevábamos guías. Yo creo que hicimos un buen trabajo y se veía en el rendimiento de los alumnos o qué se hacía en el aula. (...) había un diseño curricular, había capacitación, formación permanente, porque todos los meses se les daba formación a los docentes. Teníamos control nosotros como ISE (E2, Comunicación personal).

Ahora bien, la configuración de este modelo, o cómo diría Edwards (2014), el proceso internacional de formación de esta política educativa, no se debe a una simple “imposición” de la AEGE del Banco Mundial, en particular, del *CBM* en tanto “paradigma de política educativa” sobre un aparato educativo nacional pasivo. Nos basamos en tres argumentos.

En primer lugar, el sector empresarial vinculado al PAN se benefició del PRONADE de distintas maneras: a) se aumentó la cobertura educativa de primaria sin necesidad de hacer la reforma fiscal acordada en el ASAA, con lo que el país daba una buena imagen a nivel mundial (objetivos del milenio); b) el sector privado lucraba con fondos del Estado a través de la figura de las ISE, y, además, c) aunque el PRONADE responde a los lineamientos del *CBM*, los mismos funcionarios del PAN hacen modificaciones al modelo que lo radicalizan aún más, nos referimos en específico a la introducción de las ISE. En el caso de EDUCO El Salvador, por ejemplo, el papel de supervisión de las escuelas autogestionadas fue asumido por direcciones departamentales de educación o por las municipalidades, no por el sector privado. Todo esto ayudó a acuñar el imaginario del PRONADE como un “Ministerio de Educación paralelo”, convirtiéndolo en un modelo de privatización bastante extremo. En este sentido, estamos ante un proceso de “armonización” de las agendas del Banco Mundial, de los *think tanks* nacionales (ASÍES, CIEN) y de las élites políticas y económicas del PAN (al menos del sector afín a Arabella Castro).

Dentro de este escenario, podemos inferir que la forma en la que se instala el PRONADE en el país se corresponde a la “trayectoria de la privatización educativa vía desastre” (Verger *et al.*, 2016), pues un Estado debilitado que en los noventa enfrentaba múltiples transiciones, hacia la paz, la democracia y el neoliberalismo, constituyó un terreno fértil para la acción “salvadora” y “eficiente” del sector privado y de los organismos internacionales en la educación nacional. No obstante, y aquí está la clave, las políticas de privatización de la educación necesitaban “encubrirse” (Ball y Youdell, 2007), valiéndose de

la construcción de “metáforas”. Dialogando con Apple (1993), diremos que estas metáforas para ser efectivas deben “conectar” con los miedos y las esperanzas vividas por la gente en contextos posconflicto y ser sentidos y/o experimentados como soluciones legítimas a sus problemas y deseos cotidianos. Promocionar el PRONADE como “desarrollo” es más persuasivo que utilizar “privatización” como eslogan.

Las metáforas “participación comunitaria”, “autogestión” y “desarrollo” son centrales para comprender por qué los beneficiarios directos y la población en general vio con buenos ojos el programa, pues se ajustaba a sus esperanzas por un futuro mejor tras el fin de la guerra y la firma de los Acuerdos de Paz. Según Sazo de Méndez, las EAC eran una “respuesta a comunidades históricamente postergadas de servicios” y contribuían a “los esfuerzos por superar la pobreza en el área rural, a través de la educación” (1998, p. 24). El medio que se “vendió” para estos fines fue la “autogestión”, entendida como “el derecho de todas las personas a participar en forma consciente en todas las decisiones que se tomen en aspectos que les competen” (Castañeda y Sazo de Méndez, 1998, p. 110). Este modelo, en teoría, permitía que las comunidades devinieran en agentes de su propio desarrollo; pero, en la práctica, la “participación comunitaria” no solo fue restringida, sino que la “autogestión” conllevó el trabajo “gratuito” de comunidades pobres en la administración, la gestión y el mantenimiento de las EAC (Poppema, 2009). Si bien se vendía la idea de que “la educación de calidad” promovía el desarrollo, las EAC no mejoraron siquiera los aprendizajes de los estudiantes en matemática y lenguaje (PRONERE, 2013).

Otras metáforas que se utilizaron, tal vez con menos fuerza, fueron las de “pertinencia educativa” y “educación bilingüe intercultural”, a manera de contención. Inferimos que el miedo que provocaba la otra reforma, la reforma multicultural de los pueblos indígenas (Poppema, 2009), ayudó a posicionar al programa como una reforma “más deseable” y “menos amenazante” que la oficial. Como vimos, una porción de la población autoidentificada como ladina sentía temor ante las demandas de autonomía de los pueblos indígenas, las cuales entendían como formas para dividir a la nación entre indígenas y ladinos, promoviendo el revanchismo de los primeros sobre los segundos. Este argumento, no obstante, oculta la histórica opresión económica, política y cultural de los pueblos indígenas por parte de las élites criollas y ladinas, sirviendo, en muchos casos, para perpetuar formas enmascaradas de racismo.

Caso El Salvador

**LA REFORMA
EDUCATIVA
1995-2005:**

**Pacto social y político entre el modelo de educación
y el modelo de desarrollo en El Salvador.**

María Teresa Cruz & Knut Walter

Asistentes de investigación:
Luis Calero & Rolando Flores

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA)

Índice de caso El Salvador

.....

Presentación	110
1. Contexto internacional	112
1.1. El mundo de la posguerra fría	112
1.2. El nuevo modelo de desarrollo y el Consenso de Washington	112
1.3. Modelo de desarrollo y teoría del capital humano	115
1.4. La Conferencia Mundial Educación para Todos (Jomtien, 1990)	117
2. Contexto nacional	118
2.1. El contexto de la educación de posguerra en El Salvador: La reconstrucción	119
2.2. Programa EDUCO	120
2.3. Cobertura	121
2.4. Presupuesto antes y durante la reforma educativa	124
3. Plan Decenal 1995-2005 - Reforma Educativa	127
3.1. Impacto del modelo de desarrollo en las reformas educativas en Centroamérica	127
3.2. La calidad educativa en el Plan Decenal de la reforma	132
3.3. Actores internos y externos de la reforma educativa	136
4. Comentarios finales	138

Presentación

Este capítulo expone los procesos, dinámicas, actores y los propósitos que definieron la calidad de la educación en la Reforma Educativa del Plan Decenal 1995-2005 en El Salvador; la relación del modelo educativo con el modelo de desarrollo económico y social que concebían los distintos agentes nacionales e internacionales; los acuerdos o desacuerdos y si estos fueron superados; se quería conocer qué relación había entre el nuevo modelo de desarrollo neoliberal y el modelo educativo plasmado en la reforma educativa. Para ello, se partió de los grandes acontecimientos internacionales que dieron origen al nuevo modelo de desarrollo económico y la urgente necesidad de su vinculación con el modelo educativo; a la vez, se señala la ruta de cómo fueron pensadas estas reformas en América Latina, hasta llegar a la reforma educativa nacional.

Para estudiar el proceso de reforma nacional fue necesario explorar el contexto sociopolítico en el que se encontraba el país antes, durante y años después de su implementación. Se sabe que el momento histórico que existía, era un período de posguerra y proceso de pacificación. Quizá si la reforma educativa no hubiera tenido este escenario, las cosas hubieran sido diferentes, más difíciles aún, pero el momento favoreció que todo fluyera a favor de pasar del horror de los años de guerra y los enfrentamientos de cualquier tipo; se veía el proceso de paz con mucha fe, esperanza y cambios. Pasar del proceso de la guerra a la paz, implicó el diálogo y el consenso de las partes involucradas para la reconstrucción. Un cambio importante lo constituyó la apuesta por la renovación del sistema educativo. Y es acá donde interesa conocer cómo se pensó la Reforma Educativa en El Salvador, sus fines, dificultades y quiénes y cómo aportaron al mencionado proceso. Para las distintas reformas llevadas a cabo en Centroamérica, la calidad educativa fue un objetivo común. Sin embargo, esta calidad en la educación producto de la reforma pasó por todo un proceso de “estira y encoge”, coincidencias y diferencias, especialmente en las distintas concepciones que se tenían con respecto a este constructo y su correspondencia con las concepciones de desarrollo económico y social.

Para lograr conocer todos estos aspectos, fue necesario la utilización de dos tipos de fuentes de información, fuentes primarias y fuentes secundarias. Para las fuentes primarias se seleccionaron documentos oficiales, notas de periódicos; además, la revisión de notas periodísticas de la época se utilizó para conocer las características del contexto económico y social del país, reportajes, opiniones, editoriales, etcétera, ya fueran de organismos o personalidades destacadas en los años en que se llevó a cabo la reforma. A la vez, se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas clave, que tuvieron un rol protagónico en el proceso de reforma. Las entrevistas se realizaron con el objeto de obtener información pertinente y de primera mano de la experiencia y el conocimiento de personalidades que fueron actores destacados en los procesos de cambio operados en la reforma educativa; como también para validar la información recogida en los distintos textos y publicaciones citadas por autores y organismos relacionados al proceso de implementación, negociación, debates y tensiones que se dieron a consecuencia de la reforma educativa. Las fuentes secundarias: fueron diversos textos producidos durante o posterior al proceso de reforma, así se recogieron fundamentos teóricos, posicionamientos, perspectivas del modelo de desarrollo y del modelo educativo de distintos organismos y entidades en torno a la reforma educativa. La elección de estas fuentes tuvo el criterio de pertinencia con la temática estudiada y su grado de incidencia en el proceso.

El capítulo está organizado en 4 apartados: en el primero se plantea el contexto internacional, describe los grandes acontecimientos internacionales y la alineación entre el modelo neoliberal y el modelo educativo en América Latina, hasta llegar a acontecimientos como la Conferencia mundial de la educación para todos que fue el suceso que originó los cambios en la educación en la región y la concomitante necesidad justificada del inicio de las reformas educativas en la región centroamericana.

El apartado segundo presenta las condiciones sociopolíticas que vivía el país en ese momento y su efecto positivo para la implementación de la renovación del sistema educativo. También se expone el impacto positivo del Programa EDUCO para aumentar considerablemente la cobertura escolar. Aquí encontraran en primer lugar el contexto nacional de posguerra, la realidad económica, política y social del país; dando énfasis a las condiciones de la educación, se expresan las razones que justificaron la urgencia de la reforma educativa en el país. Una parte central del apartado dos, es el surgimiento del Programa EDUCO y el incremento en la cobertura, y finalmente cifras del presupuesto para la educación antes y durante la reforma educativa.

La tercera parte del capítulo presenta, cómo los procesos de las reformas en Centroamérica fueron parte del proceso de vincular la educación con el modelo de desarrollo económico, esta fue una decisión pensada y costada por organismos internacionales y asumidas por los países de la región. Seguidamente se describe el proceso de la Reforma Educativa del Plan Decenal 1995-2005 en El Salvador. La definición del concepto de calidad y fue un eje transversal en toda la innovación educativa. Se finaliza exponiendo la participación e intereses de los actores nacionales e internacionales y el papel jugado por ellos en los diversos momentos de la reforma.

La parte cuarta se ha dedicado a una discusión de lo expuesto en los apartados anteriores. Se cierra el capítulo con algunos comentarios y preguntas para continuar reflexionando el futuro de la educación en el país.

1. Contexto internacional

La educación, como práctica de la dominación que hemos venido criticando, manteniendo la ingenuidad de los educandos lo que pretende, dentro de su marco ideológico, es inoctrinarlos en el sentido de su acomodación al mundo de la opresión.

Paulo Freire

En este apartado van a encontrar algunos acontecimientos internacionales, como la globalización y los efectos en la realidad nacional. A la vez se describe el contexto económico, político y social del país luego de la posguerra. Para cerrar este apartado se plantea cómo se justificó la urgencia de la reforma educativa en el país.

1.1. El mundo de la posguerra fría

Después de 1990, la confrontación entre las dos superpotencias que había vivido el mundo por casi medio siglo llegó a su final. La región centroamericana, plagada de pobreza, desigualdad y gobiernos represivos, no fue una protagonista importante en este enfrentamiento global, pero sufrió las consecuencias como escenario de algunos de los últimos conflictos armados de la Guerra Fría. De la misma manera en que las guerras centroamericanas fueron apadrinadas por los grandes contrincantes de ese enfrentamiento, la reconstrucción de aquellas parcelas de la región golpeadas por los conflictos armados también requirió del apoyo de aquellos que antes las habían financiado. Es decir, la condición altamente dependiente de los pequeños países centroamericanos no les permitía mucho margen de maniobra, especialmente en el caso de aquellos que salían de la catástrofe de una guerra.

La globalización, que ya estaba bien adelantada en la década de 1990, también incorporó a Centroamérica dentro de todo un cúmulo de políticas y acuerdos de carácter mundial que tuvieron su origen en las decisiones tomadas en los organismos multilaterales afiliados a las Naciones Unidas —el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI)— y en las diversas oficinas de desarrollo de varios gobiernos, tales como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Unión Europea (UE), la cooperación japonesa (JICA) y la cooperación de la República de China (Taiwán).

1.2. El nuevo modelo de desarrollo y el Consenso de Washington

El fin de la Guerra Fría significó el cese del enfrentamiento histórico entre los dos grandes bloques geopolíticos y la consolidación en muchos países de un sistema económico de propiedad privada (capitalista) o, cuando menos, de la administración privada de los medios de producción, en los que resultan más importantes las utilidades que los

beneficios sociales. El ascenso del capitalismo como sistema económico hegemónico llegó de la mano de la democracia liberal como el sistema político asegurador de las libertades y los derechos que necesita dicho modelo económico. La versión más acabada de la nueva receta para alcanzar fue elaborada por el economista inglés John Williamson hacia 1990, como una síntesis de las recomendaciones y acciones propuestas que circulaban entre los bancos multilaterales, las agencias de desarrollo y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. De hecho, el llamado “Consenso de Washington” tuvo como referente la región latinoamericana que se debatía en ese momento sobre qué hacer después de una década de resultados económicos muy pobres, reflejados en bajo crecimiento e inversión y alta inflación y desempleo.

Como todo consenso, el de Washington integra las preocupaciones centrales de diversas corrientes de pensamiento donde se le asigna a la empresa privada el papel principal para gestionar el desarrollo y al Estado un papel subsidiario encargado de corregir, en caso necesario, los entuertos –las llamadas “imperfecciones”– del funcionamiento de una economía capitalista, así como de proveer los servicios sociales básicos. En términos muy resumidos, el Consenso plantea:

- Una serie de recomendaciones favorables para la empresa privada, incluyendo garantías legales del derecho de propiedad, facilidades para la inversión extranjera directa y la privatización de las empresas hasta entonces en manos del Estado, así como unas tasas estables de interés bancario y de cambio de divisas.
- En cuanto al Estado, el Consenso exige disciplina fiscal (un equilibrio entre ingresos y gastos estatales para prevenir la inflación monetaria) y la concentración del gasto estatal en aquellas áreas que son de eminente interés social (salud, educación, seguridad, infraestructura), así como la ampliación de la base tributaria, la liberalización del comercio internacional y la eliminación de aquellas medidas que frenan u obstaculizan la actividad de las empresas (excepto, por supuesto y en principio, aquellas que protegen el medio ambiente y los derechos del consumidor).

En general, el Consenso de Washington es la otra cara de la moneda de cómo promover el desarrollo, hasta entonces influenciado fuertemente en Latinoamérica por una corriente de pensamiento también surgida de una instancia internacional, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de las Naciones Unidas. La CEPAL, desde su creación después de la Segunda Guerra Mundial, había promovido una política de desarrollo a partir de una importante participación del Estado, la protección de la actividad económica nacional (especialmente la industria) y la regulación de las tasas de cambio y de interés, todo esto sin llegar a plantear la extinción o siquiera el debilitamiento de la empresa privada¹. El Consenso de Washington vuelve a inclinar la balanza en la otra dirección.

¹ La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) es un organismo de Naciones Unidas que se creó en 1948 con el propósito de apoyar el desarrollo económico de la región. Durante las décadas de 1950 y 1960, bajo la dirección del economista argentino Raúl Prebisch, la CEPAL apadrinó las políticas de industrialización por sustitución de importaciones en Latinoamérica, lo que puede entenderse como un intento de lograr una mayor autonomía nacional mediante la reducción de los niveles de “dependencia”

En este complejo panorama internacional, se suscribe la necesidad de apostarle a los cambios estructurales en el país, dichos cambios se manifestarían en una serie de acciones para reorientar la política pública. En este sentido, la calidad de la educación, como parte de esos cambios estructurales, comienza a enunciarse de manera directa desde los años ochenta. En el contexto europeo, se vuelve una preocupación cuando se hace la vinculación entre educación y desarrollo a partir de los postulados del capital humano (OCDE, 1995); Comisión Europea, 2000). Esta apuesta de la calidad de la educación surge de las publicaciones que hace el Banco Mundial sobre crecimiento y desarrollo en el mundo, específicamente las publicaciones entre finales de la década de 1970 y 1990. En estos estudios, es visible el cambio en la concepción de desarrollo sobre las naciones que tiene el Banco Mundial. Según Bustelo (1994), este cambio se debe a un giro más orientado a las concepciones económicas neoliberales de los años setenta. Este giro en la concepción del Banco se traduce, según Bustelo (1994), en:

(...) la insistencia en la eficacia del mercado como mecanismo de asignación de los recursos, (...) provocadas por la intervención del Estado en la actividad económica. Por lo general, se reconocía que podían existir algunas disfunciones del mercado (*market failures*), pero cuyos efectos eran, en cualquier caso, considerablemente menores que los inconvenientes de la intervención estatal (*government failures*) (Krueger, 1990), en suma, según esa tesis, los mercados imperfectos son mejores que los Estados imperfectos (Wolf, 1988, p. 3).

En los informes sobre desarrollo que publicó el Banco Mundial entre finales de la década de 1970 y principios de los noventa, se percibe la urgencia de que el Estado se encargue de la inversión en las áreas de interés social, educación, salud, vivienda y alimentación. De allí que es necesario que las acciones de los Estados, por medio de los gobiernos, sean acciones que se concreten en programas efectivos o, en sus palabras, de calidad. En la introducción del *Informe de Desarrollo Mundial* de 1978, Banco Mundial, (1978), plantea que el desarrollo conlleva un crecimiento en los sistemas de educación, en los sistemas de salud y en la nutrición de la población. Para Bustelo (1994), desde esa concepción que tiene el Banco Mundial, el desarrollo resulta ser medio y fin, ya que el progreso es sinónimo de mayor inversión en lo social, pero es el mercado el que termina, se admite la intervención del Estado, siempre que se encamine a apoyar, y no a sustituir, al mercado. Esto se sustenta las ideas siguientes: (...) sólo cuando el mercado esté insuficientemente desarrollado, o fracasa, es legítima la intervención estatal, (p. 10).

En las décadas de los setenta, los ochenta y los noventa del siglo pasado, la concepción del Banco Mundial sobre el crecimiento material en el mundo cambia a posturas más conservadoras en las que el Estado juega un papel de soporte para el desarrollo material de los países. La inversión del Estado se hará en aquellas áreas que son de prioridad en lo social. Al ser una propuesta de carácter estructural la que asumen los Estados y el Banco Mundial al financiar los proyectos de reformas estructurales, obliga a estos a asumir la calidad como la finalidad de la inversión que están realizando, ya sea en la educación o en cualquier otra área de interés social, "(...) el Banco, que hasta

económica hacia los mercados y las fuentes de capitales de los países altamente desarrollados. El pensamiento "cepalino" se ha visto opacado en las últimas décadas por las corrientes neoliberales y globalizantes.

entonces había centrado su tarea de financiación del desarrollo en la ayuda a proyectos, empezó desde finales de los años setenta a preconizar programas de ajuste (sectoriales desde 1979 y estructurales a partir de 1980) como condición de acceso a sus préstamos” (Bustelo, 1994, p. 6).

Los postulados del Banco Mundial sobre crecimiento y desarrollo para reducir la pobreza, que incluían estudios sobre educación, posteriormente son asumidos por el sistema de las Naciones Unidas y otros organismos de alcance regional como la Organización de los Estados Iberoamericanos (OEI) o la misma Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). A principios de los años ochenta, la preocupación por los indicadores económicos y la manera de lograr el crecimiento material llevan a vincular la teoría del capital humano con la idea de la educación como mecanismo de desarrollo material.

1.3. Modelo de desarrollo y teoría del capital humano

Según Arrien (1998), Los cambios económicos, políticos, sociales, culturales, son antecedentes que justifican el inicio de una reforma educativa en un país, dichas transformaciones responden a las demandas externas de la globalización y a las condiciones internas de cada país. (p. 91). Las condiciones externas, (ya se han expuesto en el apartado 1), posibilitadoras de la realización de la reforma educativa fueron las políticas del Banco Mundial y el financiamiento a programas de educación primaria y preprimaria, el Proyecto Principal de Educación renovado en América Latina y el Caribe y la Conferencia Mundial de Educación para Todos (1990), la Cumbre de Presidentes en Tegucigalpa (1991) y la Carta de compromiso de los Ministros de Educación de Centroamérica (Arrién, 1998, pp. 90-91). Añadido a estas condiciones externas, se encuentran una serie de demandas globales expresadas en dos grandes corrientes que influyen en las reformas educativas, aunque chocan a veces, estas son, “la tradicional del desarrollo económico expuesta por el Banco Mundial y la del desarrollo humano, equitativo, sostenible y solidario, sostenidas por las cumbres mundiales de la ONU y expuestas por la UNESCO”, (Arrién, 1998, p. 20).

A finales de la década de los setenta, el Banco Mundial (1978) tiene una perspectiva muy particular sobre el desarrollo de las economías, pues define que el crecimiento de los países en desarrollo es producto de la inversión en los sectores de servicios, consumo y bienes, y no tanto de las economías agroindustriales. En este informe, la cuestión social se entiende como un producto del crecimiento económico. El Banco Mundial (19978), hacía alusión al crecimiento de la renta per cápita, factor de crecimiento asociado al bienestar social, incluida la educación en los países más pobres, (p. 1). Por otra parte, en el *informe* del Banco Mundial de 1980, se manifestó una posición diferente sobre el desarrollo cuando plantea que el desarrollo humano es una condición para lograr el desarrollo material:

El crecimiento es fundamental para reducir la pobreza, pero no es suficiente. (...) Se demuestra que el desarrollo humano –educación y capacitación, salud y nutrición y reducción de la fecundidad– es importante no solo para aliviar la pobreza directamente, sino también para aumentar los ingresos de los pobres, así como el crecimiento del PNB² (p. iii).

2 PNB: Producto Nacional Bruto

Más adelante en el mismo *Informe*, el Banco Mundial plantea que el motor del crecimiento es la educación, un argumento que tiene a la base la teoría del capital humano de Gary Becker (1975). El análisis parte de las evidencias que demuestran muchos estudios en el sentido de que la educación redunde en mayores beneficios para las personas escolarizadas. Hay una parte en particular en el estudio del Banco Mundial que resume la teoría de Becker, “Formación profesional y capacitación. Las escuelas de formación profesional encuentran difícil lograr el equilibrio entre una capacitación general previa al empleo y la formación en aptitudes especializadas, y con frecuencia demoran en ajustarse a las necesidades cambiantes de la economía” (Banco Mundial, 1978, p. 62).

En su estudio clásico, Becker (1975), plantea que los responsables de desarrollar las competencias específicas de los trabajadores son las empresas, no las escuelas. A partir de lo anterior, no es extraño que el Banco Mundial se centre sobre el desarrollo de la educación básica universal como el centro de las políticas educativas nacionales. Para la teoría del capital humano, tal y como lo plantea Becker, desarrollar las capacidades de trabajo de las personas implica una inversión que deben hacer las empresas. Esto significa que las personas se apropien de las herramientas teóricas y prácticas para que puedan interactuar y solucionar los problemas de manera acertada en el contexto y el mundo al que se enfrentan. Lo que debe lograr la escuela es el desarrollo de las habilidades generales o básicas:

Generalmente las empresas destinan recursos en procesos de inducción para sus nuevos empleados, y ese conocimiento que adquieren es una forma específica de formación, ya que la productividad aumenta aún más en las empresas que adquieren estos conocimientos que en otras que no lo hacen. Los gastos que se hacen en los empleados para que adquieran estos conocimientos serían una inversión específica si estos saberes se mantienen dentro de la empresa, porque entonces la productividad aumentaría más en aquellas que han hecho el gasto que en cualquier otra (Becker, 1975, p. 27).

A finales de los ochenta y en la década de los noventa, el Banco Mundial hace una lectura de los cambios que se están dando a nivel internacional en la geopolítica de la Europa del este (la caída del muro de Berlín y el proceso de transición abierto en la Unión Soviética) serán parte de la coyuntura en la cual las Naciones Unidas declarará a la década de los noventa como la década de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ONU, 1990). El “Cuarto Decenio”, como es conocida la estrategia, y la Conferencia Mundial Educación para Todos, son los mecanismos que se articulan desde la ONU y que buscan la confluencia de los apoyos para el desarrollo y la educación. Estos organismos ya no se plantean de manera separada el desarrollo y la educación, la teoría del capital humano ha permeado las apuestas internacionales sobre ese binomio. Estos cambios se traducirán en un giro de las políticas y de los acuerdos que se logran en los organismos internacionales. Así las publicaciones del Banco Mundial en los años ochenta hacen un llamamiento al “crecimiento para todos” (Banco Mundial, 1990), recalcando los postulados de “una educación para todos”.

A comienzos de la década de los noventa, el Banco Mundial tenía la claridad de que no se lograría el desarrollo material de los países menos adelantados, a no ser que se

practicaran reformas profundas en la educación. Es decir, la puesta en marcha de sistemas educativos que aportaran una educación de calidad era un requisito indispensable para alcanzar el desarrollo. Cuando se enunció en 1990 el objetivo “educación para todos”, se pensó en el acceso a la educación como un derecho, y en la calidad educativa a partir de aprendizajes pertinentes, el acceso, la cobertura, la equidad y la inversión en los sistemas educativos traerían consigo sistemas educativos de calidad. Desde esta idea, la educación se entendió como una necesidad para el desarrollo material y humano.

En síntesis, de lo que trata la teoría del capital humano es de hilvanar la educación al centro de trabajo, es decir, vincular la formación escolar con la formación técnica en el futuro laboral. Crear una masa de trabajadores que esté en las condiciones de asumir la carga laboral y productiva, prioritariamente, garantizando el crecimiento económico para la empresa. Sin embargo, esta visión estrecha en la que se entiende a la educación como preparación de trabajadores y trabajadoras para asumir una futura carga laboral deja muy lejos ese desarrollo y bienestar para las personas. Hay que cuestionar la posición de porque no puede crecer la empresa y también las personas; habría que pensar en un desarrollo más sustentable para ambas partes. Sería una visión más humana, más equitativa y esto tendría mayor desarrollo social.

1.4. La Conferencia Mundial Educación para Todos (Jomtien, 1990)

La importancia de la educación para el desarrollo quedó confirmada cuando, a la par del Consenso de Washington se produjo otro consenso importante a comienzos de 1990, en una reunión internacional de funcionarios de gobiernos de 155 países, en Jomtien, Tailandia. Esta reunión finalizó con una Declaración Mundial de la Educación para Todos (la “Declaración de Jomtien”), descrita por los mismos participantes como “un consenso mundial sobre una visión ampliada de la educación básica” que supuso un compromiso para garantizar “las necesidades básicas de aprendizaje” (UNESCO, 1990).

La Declaración de Jomtien hace referencia a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que textualmente dice: “toda persona tiene derecho a la educación” (UNESCO, 1990). Sin embargo, según los firmantes, muchas niñas y niños todavía no asisten a una escuela y muchos adultos siguen siendo analfabetos. Por otra parte, un mundo menos conflictivo (refiriéndose al fin de la Guerra Fría) abre las posibilidades de mayores niveles de cooperación y entendimiento entre naciones. Es más, las nuevas tecnologías de información junto con la experiencia acumulada de reformas, investigaciones e innovaciones “convierten a la educación básica para todos, por primera vez en la historia, en un objetivo alcanzable”. Por lo tanto, los firmantes reiteran que la educación es un derecho fundamental, que es una condición indispensable (pero no suficiente) para el desarrollo social y personal, y que la que se imparte ahora, en términos generales, “adolece de graves deficiencias” que obligan a “mejorar su adecuación y su calidad” y ponerla al alcance de todos (UNESCO, 1990).

La Declaración de Jomtien contiene una lista de compromisos bastante concretos que los Estados firmantes, especialmente los más pobres, debían cumplir en la medida de sus posibilidades. En el caso de las “necesidades básicas de aprendizaje”, se hace referencia a la lectoescritura, la expresión oral, el cálculo y la “solución de problemas”, según la realidad de cada país firmante. Pero también se habla de objetivos generales comunes: el respeto a la herencia cultural, la defensa de la causa de la justicia social,

la protección del medio ambiente y la tolerancia de los sistemas políticos y religiosos que difieren del propio, así como velar por “el respeto de los valores humanistas y de los derechos humanos comúnmente aceptados”, trabajar por la paz y la solidaridad internacionales “en un mundo interdependiente” (UNESCO, 1990). Según la Declaración de Jomtien, no es suficiente la renovación del compromiso con la educación en su estado actual. Se requiere una “visión ampliada” que vaya más allá de los recursos actuales, de los planes de estudio y los sistemas tradicionales de instrucción, especialmente en vista de las nuevas realidades de información y comunicación modernas.

Plantea que, en primer lugar, se debe universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad. Una educación básica debe proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos. Deben suprimirse los obstáculos que impiden el acceso a la educación a grupos sin atención y vulnerables (pobres, niños de la calle, niños en zonas remotas, nómadas, pueblos indígenas, desplazados por las guerras, etc.) y personas discapacitadas. Es decir, la declaración hace referencia a cobertura y a pertinencia (UNESCO, 1990). En segundo lugar, debe concentrarse la atención en el aprendizaje. Es decir, que los individuos adquieran una educación que les permita adquirir capacidades cognitivas y en valores. Por eso, será necesario determinar los niveles “aceptables” de adquisición de conocimientos en los planes de estudio y la aplicación de evaluación de estos planes. Dicho en otras palabras, Jomtien se remite a la pertinencia de los contenidos de la educación, a la eficiencia del aprovechamiento del tiempo de instrucción y a la necesidad de evaluar los resultados con la mayor precisión posible (UNESCO, 1990).

En términos de cobertura, la declaración establece que la educación básica debe ampliarse y que la educación primaria debe universalizarse; también hace referencia al mejoramiento de las condiciones del aprendizaje (alimentación, servicios médicos, etc.), para lo cual será necesario reunir los esfuerzos de diversas oficinas del gobierno en apoyo a la educación e involucrar especialmente a los docentes y a las familias de los educandos. La intensificación de las acciones educativas requerirá más recursos, por supuesto, que se obtendrán de una mejor utilización de los ya existentes en cada país y la reasignación de fondos de otras partidas, así como el apoyo de la comunidad internacional para asegurar la cobertura de la educación en todos los países. En particular, los países que llevan a cabo ajustes estructurales no deben dejar de brindar “protección especial a la educación básica” (UNESCO, 1990). Todo lo anterior trajo como correspondencia que los gobiernos de la región centroamericana atendieran la situación del estado de la educación, y se buscaran a partir de esta verificación, el inicio de cambios por medio de cada una de las reformas educativas dadas en Centroamérica.

2. Contexto nacional

Aquí encontraran en primer lugar el contexto nacional de posguerra, la realidad económica, política y social del país; dando énfasis a las condiciones de la educación, se expresan las razones que justificaron la urgencia de la reforma educativa en el país. Una parte central del apartado dos, es el surgimiento del Programa EDUCO y el incremento la cobertura, y finalmente cifras del presupuesto para la educación antes y durante la reforma educativa.

2.1. El contexto de la educación de posguerra en El Salvador: La reconstrucción

No es difícil describir o comprender la situación de El Salvador en los años anteriores y posteriores a la firma del Acuerdo de Paz en enero de 1992. Pero sí es difícil imaginarse la magnitud y las consecuencias que dejó el conflicto armado. La guerra civil de doce años provocó un desastre social inigualado desde los tiempos de la Conquista española en el siglo XVI, caracterizado por movimientos masivos de población –dentro y hacia fuera del país– y la muerte violenta de decenas de miles de personas, en su mayoría civiles no combatientes. Durante el conflicto, se dio la incorporación masiva de hombres jóvenes en las filas del Ejército y en las columnas de la guerrilla. Esta situación afectó grandemente la vida de miles de jóvenes, ya que esto significó la interrupción de su desarrollo como ciudadanos potencialmente productivos.

Al finalizar la guerra, muchos de los que sobrevivieron quedaron lisiados, traumatizados y carentes de las competencias y los conocimientos para ingresar con ventajas al mercado laboral. Hay que destacar que buen número de mujeres también participaron directamente en el conflicto como combatientes y apoyos logísticos, pero en muchísimas más recayó la pesada obligación de encabezar solas el núcleo familiar, buscar el alimento de sus hijos e hijas, procurarles techo y abrigo y mantenerlos a salvo de las acciones militares y de la violencia de la posguerra. Si bien es cierto que el apoyo en términos financieros y técnicos del gobierno de Estados Unidos contribuyó en buena medida a sufragar el gasto de la guerra y a subsidiar las actividades productivas del sector privado de la economía, los servicios sociales del Estado salvadoreño, de por sí deficientes y limitados antes del conflicto, se vieron severamente afectados por los recortes presupuestarios y el repliegue de su presencia en algunas regiones del país debido a los altos niveles de conflictividad. Como es de suponerse, los servicios de salud y educación proporcionados por el Estado salvadoreño resultaron particularmente afectados. En el caso de la educación, no se puede hablar de un colapso del sistema escolar, pero los números hablan de una crisis profunda, como se aprecia en la tabla 1 de datos, cuya fuente es el Ministerio de Educación de El Salvador (MINED).

Tabla 1. Matrícula estudiantil en establecimientos de educación pública

Año	Matrícula total
1979	1,049,577 (100.0)
1980	917,631 (87.4)
1981	764,940 (72.9)
1982	892,861 (85.1)
1983	953,395 (90.1)
1984	995,653 (94.9)
1985	1,096,960 (104.5)
1986	1,109,260 (105.7)
1987	1,120,988 (106.9)
1988	1,128,657 (107.5)
1989	1,153,164 (109.9)

Fuente: Ministerio de Educación (MINED). Para 1983, *Memoria de labores de 1983-1984*, cuadro 2; para 1984, *Memoria de labores de 1984-1985*, cuadro 2; para 1985, *Memoria de labores de 1985-1986*, cuadro 2; para 1990, *Memoria de labores de 1989-1990*, cuadro 2.

En 1981, la matrícula total en los establecimientos educativos públicos había caído en más de una cuarta parte en comparación a 1979 ante el temor o la imposibilidad de asistir a los centros escolares debido a la violencia generalizada en el país; la recuperación de la matrícula hasta los niveles de preguerra no ocurrió sino hacia mediados de la década de 1980, cuando la intensidad del conflicto había disminuido en algún porcentaje. En 1990, cuando ya se vislumbraba el fin del conflicto, el número de niños, niñas y jóvenes en el nivel de básica (7-15 años de edad) que no asistía a la escuela se acercaba a un 20 % (MINED, 1991). Retomando uno de los acuerdos de La educación para todos, sobre la universalidad de la educación, El Salvador quiso concretar este acuerdo asumido con la creación de EDUCO.

2.2. Programa EDUCO

La Declaración Mundial de Jomtien se reflejó claramente en las acciones emprendidas por el MINED a partir de 1990, incluyendo los objetivos de ampliar la cobertura sustancialmente y mejorar la eficiencia para que la educación llegara a más población, especialmente los sectores más pobres y desatendidos. La eficiencia del gasto habría de mejorarse mediante la descentralización de los servicios educativos y “la participación directa de las comunidades y de todo el sector no gubernamental en el desarrollo educativo” (MINED, 1991, p. 9). Esto puede interpretarse en dos sentidos. En primer lugar, el MINED reconoció una realidad que impuso la guerra en la medida de que la educación en las zonas conflictivas tuvo que ofrecerse con recursos propios. Esa experiencia fue implementada por el programa EDUCO:

(...) poblaciones campesinas, que desde hace aproximadamente tres décadas [*sic*], para no permitir que sus niños se quedaran sin escuela, organizaban, habilitaban un ambiente, contrataban un docente y generaban su propia oferta educativa. En muchas localidades el servicio educativo se desarrolló en precarias condiciones, pero lo más importante fue demostrar que en las comunidades más pobres, la educación podría sobrevivir aún sin la presencia del Estado. (MINED, 1994, p. 16).

En segundo lugar, la descentralización de los servicios obedeció a las dificultades que tendrían los niveles superiores del MINED para administrar los cambios institucionales y operativos necesarios para lograr los grandes objetivos de cobertura y calidad de la educación. En palabras del MINED, “La cantidad, diversidad y complejidad de los programas y acciones que se desarrollan en el MINED requieren una coordinación y un monitoreo más cercano a las bases del sistema, que puede realizar una Gerencia Regional”, (pp. 14-15). El MINED, con la anterior afirmación se justifica la descentralización de las funciones administrativas. Las tres gerencias regionales hasta entonces habían sido las instancias intermedias de la organización del ministerio. (...) Bajo esta perspectiva, hemos trabajado en la preparación de un modelo de descentralización de la gestión educativa, transfiriendo competencias al nivel departamental en las áreas administrativas y de supervisión. Esta decisión es la que dio lugar a la creación de las 14 oficinas departamentales, (pp. 14-15). (...) estamos apoyando el fortalecimiento de las instituciones escolares, descentralizando y desconcentrando responsabilidades administrativas y curriculares, al igual que fondos, (pp. 14-15). (...) se están elaborando las normativas que permitan crear los espacios para que el centro educativo pueda tomar

decisiones, mientras el nivel central asume las funciones normativas, de investigación, evaluación y control, (MINED, 1995, pp. 14-15).

Aparte de la ampliación de la cobertura y la reorganización administrativa, también se empezaban a mencionar las preocupaciones desde 1990 sobre la calidad de la educación propiamente y se sugerían algunas acciones y políticas necesarias para alcanzarla, entre ellas: a) nuevos enfoques curriculares que “respondan con mayor propiedad a la realidad salvadoreña”, lo que podría interpretarse como una expresión del nacionalismo de la orientación política del gobierno de turno; b) la producción y distribución de libros de texto en las cantidades requeridas y con los contenidos pertinentes; c) material de apoyo para todos los grados de primaria y d) la capacitación especializada para los docentes de preescolar y los primeros tres años de primaria (MINED, 1991, p. 10).

2.3. Cobertura

Las estadísticas sobre la cobertura del sistema de escuelas públicas tradicionales durante los años anteriores a la reforma reflejan un crecimiento leve en la medida de que la guerra y sus secuelas se superan y las actividades escolares se normalizaban. En 1991, se puso en marcha el programa EDUCO, que comenzó atendiendo solamente el primer grado para después agregar un grado más cada año, hasta completar los seis grados del nivel de primaria, primero y segundo ciclo de educación básica, Ver tabla 2.

Tabla 2. Matrícula del sector público del sistema educativo en el nivel de básica (1991)

Año	Matrícula en escuelas tradicionales	Matrícula escuelas EDUCO	Secciones EDUCO	Maestros EDUCO
1989	944,982 (102)	----	----	----
1990	953,468 (103)	----	----	----
1991	930,050 (100)	8,416 (100)	263 (100)	263 (100)
1992	947,795 (102)	32,288 (384)	1,009 (383)	1,009 (383)
1993	966,303 (104)	41,952 (498)	1,311 (498)	1,311 (498)
1994	953,649 (103)	74,112 (881)	2,316 (880)	2,316 (880)
1995	1,034,133 (111)	113,728 (1351)	3,554 (1351)	2,919 (1109)

Fuente: Para los años de 1989-1990, MINED, *Memoria de labores de 1990-1991*, anexos, cuadro 2; para 1991-1993, *Memoria de labores para 1993-1994*, p. 76; para 1994, *Memorias de labores, 1994-1995*, p. 83; para 1995, *Memoria de labores, 1995-1996*, p. 87.

El aporte del programa EDUCO al aumento de cobertura no fue mayoritario en los primeros años y su presencia se centró precisamente en aquellas regiones más golpeadas por el conflicto armado donde había importante presencia de maestros populares (*Diario Latino*, 4 de enero de 1993). Sin embargo, como señala Brent Edwards, la velocidad con la cual creció el programa fue impresionante, así como la proporción de alumnos atendidos por a nivel nacional (*Diario Latino*, 5 de enero de 1993). En 1995, un poco más de la cuarta

parte de los alumnos desde parvularia hasta cuarto grado estaban siendo atendidos en escuelas EDUCO (Edwards, 2018, *Diario Latino*, 30 de enero de 1995). El número de secciones y maestros EDUCO aumentaron en proporciones parecidas.

Por otra parte, la matrícula total en el nivel de educación básica (comprendido entre el primero hasta el noveno grado de educación) en las escuelas públicas tradicionales experimentó un aumento significativo hacia 1995 (*Diario Latino*, 17 de enero de 1995), reflejo tanto de la decisión de muchas madres y padres de familia de matricular a sus hijos y del incremento del gasto que permitió la contratación de más maestros y la apertura y rehabilitación de más escuela. También es reflejo del compromiso adquirido en la conferencia de Jomtien y la consecuente afluencia de recursos externos al sistema educativo salvadoreño, previo a los comienzos del Plan Decenal y la reforma educativa (*Diario Latino*, 31 de mayo de 1995).

El crecimiento de la matrícula del sector público del sistema educativo debe contrastarse con la participación del sector privado, especialmente en vista de la importancia que el modelo de desarrollo neoliberal le asigna a la iniciativa privada. Los datos correspondientes al nivel de básica (grados 1-9) se encuentran en la tabla 3, que sugieren una relación cercana al 9:1 del sector público versus el privado, con un leve crecimiento de la proporción del sector privado. Sin embargo, debe recordarse que el sector privado siempre ha sido más importante en el nivel de media (bachilleratos), tal como se verá a continuación, mientras que el sector público siempre ha centrado sus esfuerzos en el nivel de básica por considerarse prioritario y más necesitado de una inversión subsidiada por el Estado.

Tabla 3. Matrícula en los sectores público y privado del nivel de básica

Año	Matrícula total	Matrícula escuelas públicas tradicionales y EDUCO (%)	Matrícula escuelas privadas (%)
1989	1,066,696	944,982 (88.6)	121,714 (11.4)
1990	1,076,393	953,468 (88.6)	122,925 (11.4)
1991	1,089,395	938,466 (86.1)	150,929 (13.9)
1992	1,130,582	980,083 (86.7)	150,499 (13.3)
1993	1,166,979	1,008,255 (86.4)	158,724 (13.6)
1994	1,178,207	1,027,761 (87.2)	150,446 (12.8)
1995	1,305,423	1,147,861 (87.9)	157,562 (12.1)

Fuente: Para 1989-1990, MINED, *Memorias de labores de 1990-1991*, cuadros 2 y 3; para 1991, *Memoria de labores de 1991-1992*, p. 111; para 1992, *Memoria de labores de 1992-1993*, p. 95; para 1993, *Memoria de labores de 1993-1994*, p. 77; para 1994, *Memoria de labores de 1994-1995*, p. 91; para 1995, *Memoria de labores de 1995-1996*, p. 11.

En resumidas cuentas, no se puede afirmar que hubo una “privatización” del sistema educativo en el nivel de básica, sí fue el programa de mayor impacto en términos de cobertura y asignación de recursos docentes. Podría argumentarse que la descentralización de la administración de los recursos educativos bajo el programa

EDUCO fue el equivalente a una privatización, pero en ningún momento dejaron de funcionar las escuelas EDUCO sin fuertes subsidios del Estado, comenzando por los salarios de los docentes. Como se sabe, el aporte principal desde la comunidad se limitó a la construcción y al mantenimiento de la infraestructura escolar, a la contratación de los docentes y a la administración de los fondos para el funcionamiento.

En el nivel de educación media, comprendido entre el primer y el tercer año de bachillerato diversificado, previo a la reforma educativa, la participación de los centros educativos privados fue mucho más importante, pues giró en torno a la mitad de la matrícula, tal como se aprecia en la tabla 4. Lo cierto es que la importancia de los colegios privados en el nivel de media se explica en buena medida por razones socioeconómicas en tanto que eran relativamente pocas las personas que tenían los recursos para dedicarse a los estudios más allá del nivel de básica.

Tabla 4. Matrícula en los sectores público y privado del nivel de media

Año	Matrícula total	Centros públicos (%)	Centros privados (%)
1989	95,078	49,249 (51.8)	45,829 (48.2)
1990	108,874	50,474 (46.4)	58,400 (53.6)
1991	94,248	44,992 (47.7)	49,256 (52.3)
1992	105,093	52,026 (49.5)	53,067 (50.5)
1993	118,115	53,012 (44.9)	65,103 (55.1)
1994	129,024	60,618 (47.0)	68,406 (53.0)
1995	142,978	69,837 (48.8)	73,141 (51.2)

Fuente: Para 1989-1990, MINED, *Memorias de labores de 1990-91*, cuadros 2 y 3; para 1991, *Memoria de labores de 1991-1992*, pp. 114 y 116; para 1992, *Memoria de labores de 1992-1993*, pp. 97 y 99; para 1993, *Memoria de labores de 1993-1994*, pp. 84 y 85; para 1994, *Memoria de labores de 1994-1995*, p. 83; para 1995, *Memoria de labores de 1995-1996*, p. 11.

En términos generales, el MINED estimó que hacia 1995 se había logrado una tasa alta de escolarización en el nivel de básica de un 88 % de cobertura de la población correspondiente (de 7 a 15 años de edad) en centros públicos y privados, pero de solamente una tercera parte de la población (de 16 a 18 años) en el nivel de media (MINED, 1996, p. 12). Para seguir ampliando la escolarización, el MINED le apostó al programa EDUCO, especialmente porque “tiene como finalidad principal incidir en el incremento de la cobertura de aquellas poblaciones que, por sus características geográficas y de marginalidad rural, no han tenido acceso a los servicios educativos” (*Diario Latino*, 28 de mayo de 1995). Por otra parte, difícilmente se puede decir que las nuevas orientaciones de política educativa en tiempos de un neoliberalismo en ascenso apuntaban a una mayor participación del sector privado o, menos aún, a una privatización de la educación. Al menos esto es lo que sugieren las estadísticas de escolaridad de los años en cuestión. Por lo tanto, la ampliación de la cobertura puede entenderse como un logro necesario, pero no suficiente para asegurar una mejor equidad de los servicios educativos. Con relación al tema, una de las personas entrevistadas expone:

Eso era un tema de prioridad para nosotros, era un tema más de cobertura que de calidad, y eso es bien importante porque así van surgiendo programas estratégicos para la cobertura. Entonces, cuando ya teníamos ese diagnóstico de cobertura, había otro adicional, que era que la burocracia estaba totalmente contraria a la pirámide normal poblacional estudiantil, y era que los profesores... ganaban más si eran de bachillerato; todas las universidades, la normal y todo [formaban] profesores de bachillerato, pero la base piramidal te indicaba que necesitabas profesores de parvularia y de educación básica” (IEDU-AP-001, comunicación personal, 4 de septiembre de 2018).

2.4. Presupuesto antes y durante la reforma educativa

El deterioro de las actividades educativas se aprecia también en las asignaciones presupuestarias para educación (tabla 2). A mediados de la década de los setenta, cuando las reformas de la educación del tiempo del ministro Walter Béneke todavía estaban vigentes, el Estado salvadoreño gastaba aproximadamente la cuarta parte del presupuesto nacional en educación. A partir del comienzo de la guerra, la proporción comenzó a bajar hasta un 14.5 % en 1987 y se mantuvo cerca de esa cifra durante el resto de la década. Tómese en cuenta que el colón fue devaluado en un 100 % a comienzos de 1986, lo que se refleja en un incremento notable en las cifras presupuestarias en los años siguientes, sin que eso suponga un real incremento de la capacidad adquisitiva del gasto.

Tabla 5. Presupuesto asignado a educación pública (colones)

Año	Presupuesto nacional	Presupuesto educación	% de educación
1975	675,731,170	159,696,950	23.5
1976	875,176,720	216,296,140	24.7
1977	1,068,816,020	266,125,640	24.9
1978	1,251,365,000	289,754,740	23.2
1979	1,451,925,310	293,454,350	20.2
1980	1,676,063,760	422,054,200	25.2
1981	1,988,518,090	419,025,860	21.1
1982	2,111,069,050	381,937,420	18.1
1983	2,058,802,990	346,965,180	16.9
1984	2,298,441,790	352,869,440	15.4
1985	2,427,466,490	416,721,580	17.2
1986	2,631,317,940	402,256,880	15.3
1987	3,451,424,870	501,646,990	14.5
1988	3,505,877,620	550,919,930	15.7
1989	3,714,027,510	569,174,870	15.3
1990	4,255,730,060	707,905,940	16.6

Fuente: Ministerio de Educación (MINED). Para 1984, *Memoria de labores de 1984-1985*, cuadro 17; para 1990, *Memoria de labores de 1989-1990*, cuadro 21.

La guerra finalizó en El Salvador en 1992 bajo un gobierno plenamente identificado con el enfoque neoliberal. Era de suponerse que sus políticas de reconstrucción y desarrollo se ajustarían a los lineamientos del Consenso, aunque la situación económica de El Salvador en ese momento no era la de un país “normal”. Los estragos de la guerra tendrían que empezar a resolverse con recursos limitados, a pesar de que ya comenzaba el flujo creciente de remesas que enviaban los salvadoreños que se habían radicado en el exterior; estas remesas llegaban muchas veces a las familias más necesitadas, con las cuales lograban cubrir los gastos básicos de alimentación, educación y salud, y salir al menos, en términos estadísticos, de la “pobreza extrema”.

Sin embargo, el Estado no tendría sino los recursos fiscales provenientes de una población golpeada severamente en su mayoría por la guerra. Es más, el Estado se había comprometido con acatar una austeridad fiscal que no le permitiría gastar más de lo que lograba captar por medio de los impuestos, situación que quedó todavía más arraigada con la dolarización monetaria que se decretó en 2000. En esta situación, los préstamos y los donativos que ofrecían los bancos multilaterales y las agencias de desarrollo resultaban altamente atractivos o prácticamente necesarios. La educación fue una de las áreas que los gobiernos posteriores promovieron con más ahínco. La apuesta por la educación pública nunca se puso en duda; más bien, se anunció que la educación habría de constituirse en una de las prioridades de la acción estatal; como se verá más adelante, los ejes prioritarios fueron, el acceso, la cobertura y la equidad.

La inversión en educación traería consigo la calidad en los sistemas educativos, desde esta idea, la educación como derecho se vuelve un imperativo y se entiende como una necesidad para el desarrollo material y humano. El gasto en educación – ampliado – no sería objetado por nadie y, además, era una de las áreas que los organismos internacionales de desarrollo estarían más dispuestos a apoyar. La situación postrada del país – un Estado débil, recursos escasos, una población desarraigada y fracturada – significó también que era tierra fértil para poder implementar un sistema educativo diseñado para las características del contexto que presentaba el país. Bajo el entendido de que se requerirían medidas de emergencia para comenzar a solventar la gran deuda social que el país había heredado.

Una de las prioridades del MINED después de 1990, cuando ya se vislumbraba el fin de la guerra, apuntaba a la recuperación de las áreas deficitarias más evidentes, es decir, la cobertura y la reconstrucción de las escuelas destruidas o cerradas durante el conflicto. Es más, como el presupuesto del MINED era muy bajo, se hizo hincapié en la “eficiencia” del gasto para que los recursos destinados a los servicios educativos propiamente lograran los mayores resultados y la mayor cobertura. En términos más bien políticos, el MINED también planteó que los servicios educativos serían destinados especialmente “hacia los sectores poblacionales considerados en estado de extrema pobreza”, para lo cual ya se tenían identificados los municipios más deficitarios económica y socialmente (MINED, 1991, p. 9).

El gasto en educación aumentó sensiblemente en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la firma de la paz en 1992, pero su proporción del presupuesto nacional se mantuvo estancado alrededor de un 15 % (tabla 6). Bajo el compromiso de aumentar la cobertura, los presupuestos de educación se destinaron fundamentalmente a cubrir los gastos de funcionamiento (salarios y administración). Por ejemplo, en 1991, la

asignación presupuestaria para educación fue de 736.4 millones de colones, de los cuales solamente 19.5 millones (un poco menos del 3 %) se destinaron para inversión en planta física. Al año siguiente, la asignación presupuestaria fue de 928.5 millones de colones, de los cuales se utilizaron 105.2 millones (11.3 %) para inversión y gastos variables, y el 88.7 % restante para salarios (MINED 1991; MINED, 1993, p. 101).

Añadido a la inversión destinada a infraestructura educativa, hubo un apoyo significativo proveniente de fondos externos administrados por la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) y el Fondo de Inversión Social (FIS). Dichos fondos eran gestiones de préstamos hechos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o al Banco Mundial. Distintas notas periodísticas dan cuenta de este esfuerzo en el rubro de infraestructura escolar: *La Prensa Gráfica*, 29 de enero de 1994; *La Prensa Gráfica*, 17 de febrero de 1994; *Diario Latino*, 25 de enero de 1995; *Diario Latino*, 11 de enero de 1995a; *Diario Latino*, 11 de enero de 1995b; *Diario Latino*, 17 de enero de 1995. El total de esta asistencia ascendió a 144.5 millones de colones (US\$16.5 millones), que equivale al 1.8 % de la suma total asignada a educación en los presupuestos nacionales de gastos de esos años (8,038 millones de colones, Ver tabla 6). Por lo tanto, la incidencia de la asistencia externa tiene que medirse más en términos de su ubicación dentro de determinados proyectos y procesos de reforma considerados estratégicos que en su monto relativamente insignificante cuando se compara con el gasto en educación del gobierno.

Tabla 6. Presupuesto asignado a educación (en colones)

Año	Presupuesto nacional	Presupuesto educación	% educación
1989	3,714,000,000	569,174,870	15.3
1990	4,255,730,060	707,905,940	16.6
1991	4,985,884,000	755,887,240	15.2
1992	6,758,000,000	928,475,080	13.8
1993	7,636,000,000	1,106,305,600	14.5
1994	9,583,000,000	1,405,588,720	14.7
1995	11,752,614,350	1,755,903,520	14.9
1996	14,815,054,595	2,086,143,980	14.1

Fuente: MINED, *Memoria de labores, 1994-1995*, p. 86; *Diario Oficial*, 325, 238 del 22/12/94, y 329, 238 del 22/12/95.

El peso del rubro de salarios de los presupuestos del MINED se explica en buena medida por los compromisos del aumento y la nivelación de los salarios de los maestros, además de la ampliación de la planta docente (especialmente en el caso de las escuelas EDUCO). Ante la rigidez y las limitaciones de unos presupuestos dedicados fundamentalmente a cubrir los gastos corrientes (salarios, prestaciones, insumos, administración), los recursos externos comenzaron a jugar un papel como “capital semilla” y asistencia técnica para el arranque de los proyectos de reforma y modernización de la educación pública en los años anteriores a la reforma (Plan Decenal) propiamente.

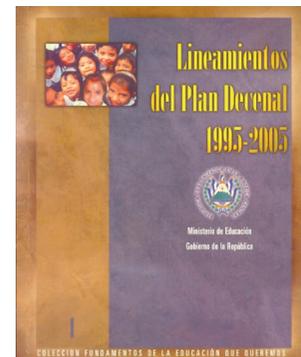
La Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) proporcionó un total de 33 millones de colones (US\$3.8 millones) para el proyecto SABE (Solidificación del Alcance de la Educación Básica) que se ejecutaría durante los años 1991-1998. A su vez, el Banco Mundial aportó 17 millones de colones (US\$1.9 millones) para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación parvularia y básica y otros 94.5 millones de colones (US\$10.8 millones) para la reconstrucción/rehabilitación y equipamiento de 350 escuelas, ambos préstamos a ejecutarse durante los años 1991-1996 (MINED, 1996, p. 68). Los flujos de financiamiento externo se incrementaron radicalmente una vez echado a andar el Plan Decenal cuando el Banco Mundial y el BID aprobaron un total de 790 millones de colones en préstamos en 1996 (a ejecutarse entre 1996 y 2000) para ampliación de la cobertura, mejoramiento de la calidad y modernización institucional de la educación (MINED, 1993, p. 69).

Por otra parte, el contexto nacional e internacional de diálogo sobre educación ayudó al país a producir políticas educativas de consenso, (como el Plan Decenal) necesarias y así trascender los ámbitos partidistas gubernamentales para hacer un proyecto educativo de nación sostenible, por medio de la formulación y la aplicación de políticas de Estado (Fernández y Carrasco, 2000, p. 81), lo cual fue un esfuerzo notable si se sabe que El Salvador recién salía de un conflicto armado que mantuvo dividido al país por medio de municiones.

3. Plan Decenal 1995-2005 - Reforma Educativa

El apartado 3, presenta el proceso de la Reforma Educativa en Marcha 1995-2005, denominada, “*La educación que queremos*”. Se exponen concretamente los ejes centrales de la presente investigación. Se inicia exponiendo cómo el modelo de desarrollo determinó los procesos de reforma no solo en El Salvador, sino en Centroamérica. Seguidamente se describen cómo se configuró el concepto de calidad educativa en la reforma, y finalmente quienes fueron los actores internos y externos que participaron en dicho proceso.

Figura 1. Plan decenal de El Salvador



Fuente: Ministerio de Educación de El Salvador

3.1. Impacto del modelo de desarrollo en las reformas educativas en Centroamérica

En la década de los noventa, Guatemala, Nicaragua y El Salvador salían de conflictos bélicos. En el caso de Nicaragua, la guerra del gobierno sandinista contra una insurgencia apoyada por Estados Unidos terminó en 1990 con la derrota electoral del Frente Sandinista a manos de una coalición política de centro-derecha, que hizo las paces con la insurgencia y le dio otro rumbo a las acciones del gobierno. No obstante, los logros en el área de la educación de la década revolucionaria significaron que los gobiernos posteriores a 1990 no pudieron sino seguir apoyando el fuerte impulso a la educación pública como derecho adquirido del pueblo nicaragüense.

En Guatemala, al final de la guerra civil no se logró acuerdo sobre educación, sino hasta fines de 1996 con la firma de la paz entre las fuerzas insurgentes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG³) y el gobierno del entonces presidente Álvaro Arzú. Previo a este acuerdo, ya se habían adquirido importantes compromisos entre el gobierno y la insurgencia, incluyendo objetivos para aumentar la inversión y la cobertura del sistema educativo. En Honduras, que no sufrió una experiencia de conflicto armado como sus vecinos, la importancia de la educación se reflejó a partir de 1994 en la implementación de un nuevo modelo educativo —la llamada “Escuela Morazánica”— como parte del Plan Nacional de Desarrollo Educativo 1994-1997. En Panamá, después de la intervención norteamericana en diciembre de 1989, comienza un proceso de modernización en la escuela panameña que dura cuatro años (Arrién, 1998). Se hacen una serie de reformas a la Constitución Política las cuales traen consigo los elementos fundamentales de dicha modernización: cambios en la Ley Orgánica de la Educación, la creación de juntas educativas regionales y las juntas educativas escolares, aprobación, difusión y ejecución de la *Estrategia Decenal de modernización de la educación panameña 1997-2006*.

El gobierno de El Salvador retoma las propuestas y recomendaciones de la Declaración de Jomtien, porque buena parte del contenido de la declaración se ajustaba mucho a la situación del país en ese momento, un sistema educativo muy golpeado, desfinanciado y desatendido a causa de la guerra; un nuevo entorno mundial de distensión y cooperación; la disposición de la comunidad internacional de apoyar la educación pública; unas reformas económicas estructurales en marcha (en atención al Consenso de Washington), y la creencia de que la educación es necesaria para alcanzar el desarrollo socioeconómico. La empresa privada en El Salvador, muy en sintonía con dichas posiciones, aportó con propuestas de política educativa a la consolidación de un modelo de desarrollo en sintonía con el modelo educativo.

Así, quedaron plasmadas dichas concepciones y visiones sobre las aspiraciones en materia de educación en la reforma, visiones que luego definirían el modelo educativo del país y el modelo de ciudadano por los próximos años (Cuéllar-Marchelli, 2008). De acuerdo con el informe “La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador”, Cuéllar-Marchelli, (2008), la educación debería estar articulada con el modelo económico, que en ese momento estaba basado en el aumento y la diversificación de exportaciones. En el período 1989-1994, en el documento “Hacia una economía de mercado en El Salvador” Cuéllar-Marchelli, (2008), la visión sobre la educación se amplía. En efecto, esta es considerada una inversión estratégica, no solo para aumentar el crecimiento, sino también para reducir la pobreza. En el documento “Oportunidades, seguridad y legitimidad: bases para el desarrollo del periodo 2004-2009”, se expone que la educación debe ser de “alta calidad” y es importante para el crecimiento económico (Cuéllar-Marchelli, 2008).

En resumidas cuentas, la educación como política de Estado en la región centroamericana se colocó en primera fila de las prioridades de la reconstrucción y el desarrollo. Para el caso de Costa Rica, la educación pública no había dejado de priorizarse desde la década de 1950, con los resultados bien conocidos del sistema escolar costarricense. A nivel interno en la región, parecía existir suficiente consenso sobre la necesidad de llevar a cabo una reforma de la educación de mayor o menor magnitud y

3 URNG: Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

profundidad en cada uno de los países y de elevar su perfil como componente clave de cualquier política de desarrollo.

La apuesta por la educación también fue respaldada ampliamente por las organizaciones de cooperación de algunos gobiernos extranjeros y por la banca multilateral, que con frecuencia han operado bajo una visión regional cuando se trata de respaldar el desarrollo de cada país. El mismo historial de integración centroamericana que comenzó a mediados del siglo XX contribuyó a la visión regional sobre el desarrollo y los proyectos afines.

En caso de El Salvador, además de la influencia externa, como se ha planteado en el punto 1 de este documento, la reforma educativa fue motivada en cierta medida por las condiciones deplorables en que se encontraba la educación en el país, especialmente en la zona rural; los niveles de rezago educativo provocado por los años de la guerra civil, dicho conflicto afectó a la educación por el cierre de escuelas, especialmente de la zona rural, esto trajo como consecuencias, baja cobertura, deserción y desactualización docente, lo que también afectó la calidad educativa. Si a esto se le suma la baja eficiencia en la administración de recursos y la poca participación social teníamos un sistema educativo decadente y en ruinas; por ello, era necesario salir de esas condiciones y darle otro rumbo a la educación en el país.

En el quinquenio de 1994-1999, se implementó el Plan de Desarrollo Económico y Social en el que se propuso erradicar la pobreza y sus concomitantes, ubicando a la educación como prioridad. Esto obligó, como se detalla en varias partes de este texto, a procesos de concertación y de diálogo con la sociedad civil salvadoreña y distintos actores sociales y personas de la comunidad educativa. Sin embargo, paralelo a estas políticas de reestructuración social, se gestaba en el campo económico, la reorientación hacia el modelo neoliberal; lo que hace que se descuide la inversión en el sector social, esto agudiza los problemas que acompañan la pobreza y la inseguridad producto de la delincuencia que se había incrementado considerablemente.

En 1994, el MINED anunció la reforma a la educación, debido a que el sistema educativo ya no llenaba las expectativas o los requerimientos que el país necesitaba, luego de los Acuerdos de Paz. Esta reforma conservaría las acciones que ya se habían iniciado, además de fortalecer las innovaciones necesarias para que la educación respondiera “a las demandas formativas de los ciudadanos”. Este anuncio indica que la reforma educativa inició antes de que se anunciara oficialmente como un proceso de cambio gradual, tal como lo aclara el MINED (1995) cuando dice: “Esta reforma estaba siendo concebida como un movimiento de renovación que abrió un espacio a innovaciones progresivas y oportunas, validadas por una realidad inmediata y concreta” (p. 11).

Al respecto, el boletín de la Maestría en Política y Evaluación Educativa (2017) de la UCA sostiene, que desde el año 1980, el MINED inicia un proceso de diagnóstico hasta 1995, en el que participaron USAID, el Banco Mundial, la Fundación Kast, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), el Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional (HIID) y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), (p. 2). El mismo documento señala que en los años noventa inicia un proceso de reformas en varios países de América Latina, entre ellos, la reforma educativa de El Salvador; dichas

reformas fueron influenciadas fuertemente por organismos internacionales que ya antes habían participado en el diagnóstico promovido por el MINED.

Los organismos participantes fueron: “el Banco Mundial (BM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); los ejes priorizados fueron la modernización de la educación, la calidad educativa y la descentralización, otra área no menos importante fue las modificaciones al marco jurídico que favoreciera la viabilidad de la reforma.

El año 1995 fue declarado “año de la consulta”, durante el cual se realizaron diversas jornadas de trabajo, donde participaron docentes, padres de familia, estudiantes, maestros jubilados, alcaldes y organizaciones gremiales. También, se anunció la creación de una “Comisión Nacional de Educación y Cultura”, integrada por académicos, diputados, miembros de la empresa privada, iglesias y otras organizaciones. Fue evidente la baja participación de docentes, quienes tuvieron poca representación.

La entonces ministra de Educación, en una columna de opinión de un periódico local, con relación a la nueva ley de educación y a la ley de la carrera docente, expresó, el vivo ejemplo de la construcción de estrategias educativas como políticas del Estado va más allá de los calendarios electorales o las diferencias gremiales y partidarias (Gallardo de Cano, 1996a). Dichas normativas le dieron el impulso legal al proceso de reforma educativa, lo que permitió armonizar los cambios con el horizonte de la nueva educación. La Comisión Nacional de Educación y Cultura presentaría luego un informe con sugerencias oportunas para llevar a cabo una reforma en educación (MINED, 1995, pp. 11-12). Es decir, la reforma se planteó como un proceso de “participación y consulta” que permitiría arribar a un “consenso”. Lograr el consenso era importante para mantener la armonía, tomando en cuenta que la comisión estuvo conformada por diversos sectores de la vida social y política nacional; la tarea no sería fácil, pero parece que hubo voluntad política para llegar a acuerdos, porque las discrepancias no se podían permitir luego de los períodos de convulsión vividos en el país recientemente.

Al contar con las normativas que legalmente sustentaban la propuesta de reforma de la educación, como política de Estado y de diagnóstico, se procedió con uno de los ejes; este fue la *descentralización*, con miras a aligerar la carga administrativa del MINED, dando mayor protagonismo a la escuela, incentivando la participación de las familias, revalorizando el papel del docente a través de potenciar la participación en comunidades educativas. Es así como en 1996 se decreta una nueva Ley General de Educación (Fernández y Carrasco, 2000, p. 64). Estas medidas permitieron el ordenamiento, mayor control y supervisión, y se inició con la exigencia del escalafón y la asignación del trabajo por especialización. Además, se establecieron cambios administrativos tales como la departamentalización de la administración escolar, la creación de los Consejos Directivos Escolares (CDE⁴), regulaciones a las colegiaturas en el sector privado, la reconceptualización de la educación para casos especiales de discapacidad y de aptitudes sobresalientes (p. 77). Con relación ello, la entonces ministra de Educación presentó la reforma en los

4 CDE: Consejos Directivos Escolares

la reforma educativa: mejorar la cobertura y la calidad de la educación en sus distintos niveles, aumentar la eficiencia, eficacia y equidad del sistema educativo y democratizar la educación, ampliando los servicios educativos (p. 46). Los ejes de la reforma el MINED (1995) los enumera de la siguiente manera: “1. Cobertura; 2. Modernización institucional; 3. Mejoramiento de la calidad; y 4. Formación de valores humanos, éticos y cívicos” (p. 12). A su vez, el eje de calidad contemplaba: a) cambios curriculares, b) programas de atención integral, c) evaluación educativa, d) formación y capacitación docente, e) formación en valores. Estos componentes del eje de calidad constituyen la respuesta institucional ante la afirmación de que ‘la calidad de la educación se ha deteriorado en los últimos 20 años’” (p. 17).

Es decir, el logro de la calidad se equiparó con un mejoramiento de las condiciones del sistema educativo, infraestructura, libros de texto, formación inicial docente y continua del magisterio, modalidades de atención educativa, programas extracurriculares y evaluaciones de aprovechamiento y rendimiento. Se aprecia en los objetivos expuestos la claridad de los ejes prioritarios en ese momento, la calidad educativa era uno de ellos. Se habló claramente y en varios espacios de “calidad educativa”, pero no se concretó en un documento las aportaciones de los diversos participantes de la reforma, qué en concreto se iba a comprender por “calidad educativa”.

La situación de la educación en esos momentos presentaba grandes problemas, que hicieron que no hubiera ni la menor duda de la necesidad urgente de la reforma educativa; era el momento oportuno y a la vez era necesario, debido a lo que estaba sucediendo en las aulas. La ministra, refiriéndose a este tema, expresó, la reforma quiere transformar las actitudes de los docentes, porque “no es posible fortalecer la democracia, si dentro de las aulas tenemos la dictadura más grande, el maestro rígido, dando órdenes”. Ante esta realidad, propone un sistema de aprendizaje “ágil e innovador” (*Diario Latino*, 28 de abril de 1995).

En este contexto, la “Reforma Educativa en Marcha” tomó forma oficial bajo el llamado Plan Decenal 1995-2005, dicho proyecto comprendió tres períodos presidenciales que obedecieron a procesos coyunturales distintos: un primer momento, la etapa final de la guerra, 1990-1992; un segundo momento, los años inmediatamente posteriores a los Acuerdos de Paz, período entre 1993 y 1995, y un tercer período, entre 1996 y 2005 (puesta en marcha del plan). Como se puede evidenciar, la reforma educativa abarcó un periodo mucho más amplio que el decenio 1995-2005. Además, pasar por tres períodos presidenciales también ha de considerarse conociendo las dinámicas políticas que marcan el inicio y fin de un período presidencial; toda la gestión del gobierno saliente se deja y se inicia con nuevos proyectos. Aunque no se ha estudiado este hecho en este estudio, se considera un punto importante, porque todo lo que inicialmente se había definió en cada periodo pudo haberse cambiado en el camino, viéndose afectados los objetivos planteados en el Plan Decenal.

Se ha expuesto en este apartado el proceso de cómo arranca la reforma educativa y los alcances que pretendía; no se dejó nada afuera, de haberse realizado como se pensó, hubiera sido una verdadera revolución. No hay duda de que se conocía la realidad y las deficiencias del sistema educativo nacional, las cuales fueron retomadas y dejadas expresadas en los ejes de la reforma educativa. También se han expuesto los padres

internacionales de la reforma y cómo surgen las prioridades de la educación en El Salvador y América Latina, modernización de la educación, calidad educativa y descentralización.

3.2. La calidad educativa en el Plan Decenal de la reforma

Los autores de la reforma parecieran haber estado conscientes de que la calidad de la educación debía responder a los cambios sociales que se operaban en lo interno y en lo global. Había que poner a tono la educación con el contexto del modelo de desarrollo neoliberal. Al respecto, el MINED (1999) expresa: “(...) con la reforma se quería que el estudiantado desarrollara su personalidad, y las habilidades y destrezas para contar con herramientas para insertarse a la sociedad global”, (p. 17). En este sentido, la propuesta que se hace sobre calidad desde la reforma educativa estuvo fundamentada en los cuatro pilares del conocimiento relativos a “aprender a conocer, a hacer, a vivir juntos y aprender a ser”. Al respecto, (Gradolí, 2015) sostiene, “en una sociedad en paz, en democracia, la globalización, el mercado y el desarrollo definían la transformación para una mejor sociedad. La mejor sociedad era sinónimo de una educación de calidad, con nuevas y mejores personas, para un nuevo contexto”, (p.6).

A continuación, algunas definiciones de educación que retoman elementos de la calidad desde la visión de los autores de la reforma educativa: “La educación no es solo la instrucción, la educación comprende la formación de la personalidad y habilidades sociales, los ‘valores y actitudes’ desde las primeras edades que le permitan la interacción con otros y otras y con el medio ambiente” (*Diario Latino*, 23 de febrero de 1995). A la vez sostiene, “(...) es necesaria la instrucción de contenidos prácticos, que prepare a profesionales con una sólida formación tecnológica. Solo cumpliendo con este presupuesto educativo, podremos tener una población preparada para sobrevivir los retos de una sociedad cada vez más competitiva y global”. (*Diario Latino*, 5 de octubre de 1995).

La tesis central del informe (presentado por la Comisión Presidencial sobre Política Educativa) es sencilla. Se propone dar al magisterio nacional el nivel de vida, la capacitación profesional y la dignidad que se merece a cambio de exigirle un trabajo educativo con una calidad técnica, ética y de contenido muy superior a la actual. Se trata de repensar completamente el sistema educativo, para lo cual se proporcionan criterios válidos y propuestas educativas creativas y viables. Por lo tanto, la reforma educativa es posible si hay voluntad política en el gobierno, el magisterio y la sociedad (*Diario Latino*, 3 de julio de 1995).

En el *Informe de Desarrollo Económico y Social* de 2005, Cuéllar-Marchelli, (2008), sostiene que el interés sobre la calidad de la educación se expresa mediante dos interrogantes: ¿cómo producir educación de alta calidad y cuáles son las competencias que las personas necesitan para ampliar sus competencias económicas y sociales? La otra interrogante fue ¿cómo vincular la educación con la economía y las exigencias del mercado laboral? También sostiene que el objetivo de la educación es desarrollar las competencias que las personas necesitan para desenvolverse con éxito en la vida, incluyendo su inserción en el mercado laboral (p. 4). Por otra parte, la siguiente afirmación de Gradolí (2015), está en disonancia con el planteamiento anterior, “(...) la educación básica es vital, en la medida en que el desarrollo tiene como objeto la plena realización del ser humano, no como medio de producción, esa educación ha de proporcionar los medios para modelar libremente su vida”, (p. 7).

Gradolí sostiene un concepto de calidad de la educación centrada en el desarrollo integral del ser humano, que busca el desarrollo de todas sus potencialidades; difiere del anterior planteamiento en la concepción de ser humano, la cual considera a las personas un medio para mejorar la producción y la economía, pero ¿cuál es el concepto que prevaleció en el proceso de reforma? Los actores de la reforma manifestaron en su momento esa claridad. Buena parte de ellos fueron personas que habían estado en contacto con los procesos de administración educativa, que les permitieron contribuir al planteamiento técnico sobre la finalidad de la calidad educativa:

Nosotros, en el equipo de la UCA, sí teníamos claro que, además del aprendizaje autónomo de calidad, [debíamos] ir buscando relevancia e ir buscando competencias para resolver problemas, lo cual pasaba por un entendimiento de la realidad, preferiblemente por un entendimiento científico de la realidad” (IEDU-APR-001, comunicación personal, 5 de septiembre de 2018).

Desde la Declaración Educación para Todos, de Jomtien, se planteó que la calidad en la educación debe enfocarse a dotar a las personas de las herramientas para poder enfrentar el futuro. La idea de la calidad de la educación se materializa en el ideal de persona y de sociedad: ¿qué se quiere que la persona sea capaz de hacer? ¿Cuáles serán las herramientas con las que contará para enfrentar las demandas del mercado laboral del futuro? Estas preguntas serán el horizonte por el cual pasa la idea de la calidad educativa. Sobre esto se expresó la Comisión Europea (2000) en los siguientes términos: uno de los propósitos sería que la educación desarrolle recurso humano que lleve a convertir a la comunidad europea en la “economía más competitiva del mundo”, al lograr inserción laboral de calidad. Esto para lograr “cohesión social y combatir la exclusión social” (p. 2). En pocas palabras, la calidad de la educación se construye cuando los intereses presentes de la sociedad se logran transformar en metas concretas de desarrollo. Para la construcción de esos ideales, la educación contribuye con la formación de las personas en todos aquellos aspectos que serán urgentes atender para realizar la sociedad del futuro. De acuerdo a Pigozzi (2008):

La calidad de la educación] debe inscribirse también en los contextos nacional y mundial actuales, así como entre las expectativas existentes sobre la educación. Es decir, la educación debe ser colocada y comprendida en relación con un contexto más amplio que refleje el aprendizaje en relación con el educando como persona, miembro de una familia y una comunidad, ciudadano y parte de una sociedad mundial, (pp. 44-45).

Estos postulados sobre la calidad de la educación son los que se quisieron dejar expresados en los planes y programas de la reforma. Se pretendía desarrollar las habilidades individuales, para que las personas pudiesen insertarse en nuevos procesos sociales y laborales, manifestando formas diferentes de convivencia. El fruto de una educación de calidad es, por lo tanto, personas que están preparadas para enfrentar el futuro de manera responsable, que sean capaces de utilizar los recursos que están a su alcance, para proponer soluciones creativas a los problemas individuales y sociales del contexto.

Según el Plan Decenal de la reforma educativa, la calidad de la educación, otro eje de la reforma, se lograría con la puesta en marcha de una serie de programas orientados a mejorar las condiciones de la educación: reparar las escuelas dañadas por los terremotos y por la guerra, construir escuelas nuevas, dotar de recursos a los escolares, mejorar las condiciones de la formación de los docentes y ampliar la cobertura en los niveles escolares considerados estratégicos. Cuando se habla de calidad educativa en los documentos oficiales de la época, se piensa en el enunciado de calidad que manejan los organismos internacionales; pero también en la necesidad de una educación en un contexto de cambio profundo abierto por los Acuerdos de Paz. Por ende, la calidad es un híbrido contextual que busca solucionar los problemas de un sistema educativo y de una sociedad en transición.

El mejoramiento de la calidad fue un eje explícito en los cambios de la educación durante los años anteriores a la puesta en marcha del Plan Decenal de 1995-2005. Sin embargo, la mejora de la calidad terminó asociándose con prácticamente todas las medidas de reforma y modernización del sistema educativo, sin formular una definición específica de lo que se entendía por calidad. Esto dificultó identificar un determinado “modelo de calidad” que se ajustara a los modelos de desarrollo y de educación que se promovía en ese momento. Por lo demás, una lectura de las memorias anuales del MINED permite observar una estrecha relación entre lo que se entendió como calidad educativa y la mejora en infraestructura, dotación de recursos al salón de clase, como libros de texto, currículo, etc. También comprendió la actualización docente.

Hasta aquí la definición del enfoque de calidad contemplado en la reforma. Se ha expresado todo lo deseado, todas las aristas de un complejo sistema, pero ¿todo esto fue posible?, ¿qué dificultades se encontraron en el camino?, ¿qué fue lo que al final sí se logró? Indagando sobre los resultados de la calidad educativa en pruebas estandarizadas, durante el proceso de reforma, el informe de PREAL (2002) afirma: “Los resultados obtenidos por los estudiantes en estas pruebas son bajos. Estos resultados fueron encontrados tres años después del inicio del Plan Decenal de Reforma Educativa” (p. 6). Otro punto crucial, que plantea el mismo informe, es la situación de la niñez con relación al abandono y la repitencia antes de finalizar la educación básica, situación que se agudiza en la zona rural. No obstante, entre las recomendaciones sugieren profundizar el sistema de evaluación, la participación de la comunidad, la gestión escolar y la profesionalización docente, sin dejar de lado aumentar la inversión en educación para asegurar una educación básica de calidad para todos (p. 27).

Sobre la valoración del desempeño docente, el mismo documento afirma: “Se ha hecho gran inversión en formación docente y de directores. La formación ha tenido como finalidad acabar con el enfoque conductista vertical y memorístico común en la comunidad de maestros y maestras... Sin embargo, no hay evidencias de que las actividades de capacitación se estén traduciendo en un mejor desempeño del docente en el aula”. De hecho, un estudio exhaustivo realizado por un equipo de investigadores asesorados por expertos internacionales encontró, en 1997, que si bien existían nuevas ideas entre los docentes y nuevos instrumentos curriculares (programas, libros de texto, guías docentes), las prácticas pedagógicas en el aula seguían influidas por la inercia del pasado. Las capacitaciones realizadas no habían podido resolver la necesidad de que los docentes tuvieran un dominio teórico y habilidades técnico-prácticas bien fundamentadas (p. 20).

De esta manera, la formación del magisterio fue uno de los grandes retos de la reforma, cambiar las prácticas pedagógicas hacia un enfoque constructivista no fue nada fácil. El constructivismo es una corriente pedagógica que coloca al estudiantado como protagonista de los procesos de aprendizaje, en el que se pretende el desarrollo de la autonomía del que aprende. En este modelo educativo, el rol del docente consiste en ser un facilitador de esos procesos. La implementación de este modelo pedagógico representó dificultades para los docentes. En efecto, hubo problemas para innovar desde el modelo educativo tradicional del que partían, no iban a asumir otro modelo tan fácilmente. Había que tomar en cuenta qué tan efectivo fue el proceso masivo de formación, si este reunía las condiciones para general los cambios esperados, tomando en cuenta además que ellos no participaron en la elaboración de los programas ni de la concepción de la reforma:

Y lo cierto es que era difícil que la lógica del constructivismo entrara en la mente de esta gente porque eran tantos años sometidos ellos como alumnos a una determinada mentalidad, y haciendo ellos eso mismo con sus estudiantes. Romper esa mentalidad era tremendamente difícil. (...) Estas cosas no son fáciles de entender... [El] Ministerio debió de haberle dado continuidad a este esfuerzo de formación de maestros y lo ideal hubiera sido acompañamiento *in situ*: se llegaba, se observaba, se retroalimentaba, se creaban círculos de estudio, se reunían en la casa de uno de ellos a estudiar materiales a discutir, [se iban] convirtiendo en sujetos de su propio aprendizaje. Son adultos y los quieren seguir llevando como que son niñitos de kínder, incapaces completamente para tomar una iniciativa para aprender. Pero bueno, en el modo que lo hubieran hecho, algo hubiera sido mejor que nada; [pero] el Ministerio de Educación no hizo nada para darle continuidad a este esfuerzo. Y de pronto lo siguiente que yo oigo es que están otra vez modificando el currículo de formación. (IEDU-APR-001, comunicación personal, 5 de septiembre de 2018).

Se comprende que el término calidad educativa estuvo presente en el discurso y en el pensamiento de los actores de la reforma educativa; por ello, se encuentra en los textos diversas expresiones, características, razones que comprueban la necesidad de una reforma que retomará el tema de la calidad educativa. Lo que no se encuentra es un acuerdo de qué se va a entender por “calidad educativa”, no hay indicios de una discusión al respecto; cada quien fue aportando desde sus visiones y comprensiones, desde sus intereses. Se han encontrado argumentos encontrados, por ejemplo, desde una visión atomizada hasta otra que plantea prácticamente todo, currículo, formación docente, evaluación.

En su discurso, los autores de la reforma retoman elementos fundamentales, afirman que la educación de calidad no es solamente la instrucción, esta debería comprender la educación desde las primeras etapas de la vida, la formación en valores, el desarrollo de la personalidad, el desarrollo de habilidades sociales que permitan la interacción con otros seres y con el entorno. Esta visión es amplia, completa y ambiciosa; pero también encontramos otra la cual manifiesta que el individuo ha de dominar contenidos tecnológicos prácticos para responder a los retos de un mundo competitivo y global. Estas visiones se encuentran en diversos textos. Pero, ¿cuál de ellas prevaleció?

Cada persona que haya leído el contenido de esta investigación puede fácilmente responder a esta pregunta.

En el 2002, año en que se realizó este proceso de evaluación de la reforma, se evidenciaban mejoras al sistema educativo, como: cobertura, inversión en educación, cambio en los planes de estudio, formación docente y mejora en la infraestructura; pero estos cambios solamente han sido las primeras acciones para el logro de una educación de calidad. Pese a estos avances, con la reforma educativa, no se logró la educación de calidad que se deseaba alcanzar; por el contrario, se continuó obteniendo resultados bajos en pruebas de evaluación de los aprendizajes en el estudiantado y no se redujeron los niveles de repitencia y sobreedad, tampoco se logró superar la finalización de la educación básica. Si le sumamos a esto el nivel deficiente del desempeño docente en cuanto a la implementación del nuevo modelo pedagógico, la situación es más grave aún. Por todo lo anterior, en el informe del PREAL se encuentra la reflexión siguiente: “Lograr mayor y mejor educación para los salvadoreños requiere de la acumulación de esfuerzos sostenidos que van más allá de acciones aisladas y de corto plazo” (p. 27). En otras palabras, a la reforma en educación le faltó implementar procesos sistémicos y prolongados para poder obtener resultados que se tradujeran en un salto cualitativo de la educación en el país.

3.3. Actores internos y externos de la reforma educativa

Como ya se expuso anteriormente, el espíritu de los Acuerdos de Paz se vuelve una plataforma favorable para que las acciones de la reforma siguieran su rumbo. El proceso contó con el apoyo de todos los partidos políticos; cuando algún aspecto de la reforma se ponía en riesgo por las acciones de actores, como sindicatos o diputados que se oponían a la aprobación de los préstamos, las llamadas desde el MINED hacia la Asamblea Legislativa o al partido FMLN no se hacían esperar; de esta forma se solucionaban los problemas. En este sentido, resulta interesante hacer ver que el FMLN tuvo una participación decidida en la buena marcha del proceso de reforma, participación motivada sin duda alguna por el compromiso de los Acuerdos de Paz. Una persona, entrevistada hablando sobre la participación de actores gubernamentales y los momentos en que se realizó la negociación para llevar a buen término la reforma, afirmó:

Entonces esta negociación se lleva directamente con Schafik Handal, y (...) pone Schafik a tres personas, que son Óscar Ortiz, Norma Guevara y Gerson Martínez a trabajar toda la estrategia de la reforma educativa de la década de los noventa. Y fueron cuatro leyes las que sustentaron esa reforma: la Ley General de Educación, la nueva Ley de Escalafón del Docente... eran dos o cuatro leyes importantes... Todas esas leyes se fueron con el 100 % de la votación (en la Asamblea Legislativa) (IEDU-AP-001, comunicación personal, 4 de septiembre de 2018).

La naturaleza de la participación en torno a la “Reforma Educativa en Marcha” tuvo sus inconveniencias: por un lado, se planteaba como una reforma surgida de una amplia consulta; pero, por otro lado, la participación no fue uno de los aspectos de la reforma más destacados. Las cuestiones de fondo de la reforma nunca se dialogaron, tales como: el enfoque pedagógico, la estructura de los nuevos programas, los contenidos de los programas y la reforma jurídica. Estos temas se abordaron de manera administrativa

con la participación de consultores, especialistas y técnicos que las tuvieron a su cargo; este tema se ha abordado en el numeral anterior. La ministra Cecilia Gallardo de Cano en su momento expresó: la reforma educativa “es un reto no solo al gobierno, sino a los gremios de educación, a los partidos políticos”; en su ejecución comprobaremos quién está a favor y quién está en contra, “de que la reforma educativa se convierta en un proyecto de nación”, con responsabilidad de todos (*Diario Latino*, 21 de junio de 1995). Agregó la ministra que también se había hecho una consulta de seis meses a maestros, alcaldes, gremiales, rectores de universidades... (p. 1); con base en esa información, se elaboró el Plan Decenal.

En términos políticos, la reforma tiene ciertas peculiaridades que reflejan el apoyo recibido de los actores principales. Por un lado, la participación de actores externos, representados por los organismos, sobre todo, los pertenecientes al sistema de las Naciones Unidas. Por otro lado, los intereses de actores internos como partidos políticos, instituciones de carácter privado y actores del gobierno, como el MINED propiamente, el Fondo de Inversión Social (FIS, que en 1993 se convierte en el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL), el Ministerio de Planificación (MIPLAN) y la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN). Este conjunto de actores definió la finalidad de la reforma, que en un primer momento se orientó a la reconstrucción material del sistema educativo y a la ampliación de la cobertura. En síntesis, fue un proceso que gozó de gran consenso. Los partidos políticos estaban claros de que había que apoyar la reforma y no se cuestionó mucho su afinidad con los intereses de la globalización. Aunque existen cuestionamientos sobre el consenso de los diversos actores, es importantes continuar investigando este eje tan importante en la reforma y valorar la participación de los que fueron protagonistas principales.

Es de mencionar, en este apartado, la participación de distintas entidades no gubernamentales nacionales y extranjeras que actuaron conjuntamente con las distintas entidades nacionales del gobierno que participaron activamente en la reforma educativa: por una parte, la Fundación Empresarial para el Desarrollo (FEPADE) y la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), y otros consultores que trabajaron en una evaluación del sector educación financiada por USAID (Reimers, 1995, en Edwards, 2018). Estas evaluaciones del sector fueron publicadas y divulgadas al gobierno y a otros sectores interesados en conocer dichos resultados durante el resto de 1994 (Edwards, 2018, p. 204).

Como se ha descrito anteriormente, los organismos internacionales definieron el enfoque de la reforma expresado en los ejes. Otro aporte fuerte y fundamental de los organismos internacionales a la reforma educativa, además de participar en la definición filosófica, fue el apoyo en concepto de préstamos para el sostenimiento de programas que iban en torno a beneficiar distintos proyectos y servicios. Un ejemplo de ello fueron los préstamos millonarios del Banco Mundial, que extendió US\$370 millones para apoyar los ajustes estructurales, servicios sociales básicos y proyectos de infraestructura desde 1991, añadiendo US\$165 millones durante 1996; la Corporación Internacional de Finanzas (IFC), que entregó un total de US\$72 millones dentro de un programa activo de inversión en el país. El BID otorgó US\$170 millones en préstamos y donaciones a El Salvador. En 1995, la USAID mantuvo un portafolio activo de proyectos que alcanzaron los US\$63 millones (Fernández y Carrasco, 2000).

Un hecho marca la participación de los actores nacionales en la reforma es el caso de la Asociación de Colegios Privados de El Salvador (ACPES). Uno de los actores de la reforma expone sobre las dudas que suscitó el proceso de consulta y cuyos resultados no se tomaron en cuenta (IEDU-AP-001, comunicación personal, 4 de septiembre de 2018). Por otro lado, la ACPES, en un pronunciamiento de esa época, hizo referencia a este aspecto cuando deja claro que el proceso de reforma tiene problemas al momento de involucrar a las voces de los sectores representativos. La ACPES señala que el MINED no los tomó en cuenta para pensar la reforma; ellos manifestaron que le hicieron llegar una serie de inquietudes sobre la actitud de escuchar, pero no se tomaron en cuenta sus opiniones: “ACPES expresó que la ministra había manifestado que la reforma sería por consenso y que estaban convocados a participar, expresaron sus inquietudes y tuvimos la sensación de ser tomados en cuenta, pero a partir del 25 de noviembre de 1994, todo parece volver al principio y las dudas que entonces teníamos se confirmaron” (1994, p. 5).

La reforma educativa tiene un carácter híbrido, a nivel internacional y a nivel nacional. A nivel internacional, fue una apuesta que va más allá de nuestro alcance; por cómo se ha indagado, fueron los organismos internacionales los que definieron las necesidades y el rumbo de las reformas en América Latina; acertado o no, el país se sumó a ese llamado. Todas estas acciones también contaron con respaldo financiero. La participación nacional, también con participación de organismos internacionales, empresa privada, partidos políticos e iglesias, contribuyó a colocar la mirada de la realidad local como país, aunque los docentes no aportaron a dicha definición. Podría decirse, entonces, que el único punto de disenso significativo en el proceso de reforma (Plan Decenal) fue el de los colegios privados. No hay claridad en qué provocó esta sensación de no ser tomados en cuenta, pero sí fue un hecho manifestado por la ACPES; este es un punto que amerita mayor indagación.

4. Comentarios finales

La “Reforma Educativa en Marcha” fue un proceso que obedeció, en buena medida, a condiciones del contexto de la posguerra salvadoreña. Mucho antes del conflicto armado, el modelo de desarrollo agroexportador tuvo efectos nocivos en diferentes áreas, especialmente en la social y la económica; la industria estaba muy deteriorada y la emigración masiva había alterado la estructura social y familiar. Al mismo tiempo, el fin de la Guerra Fría determinó nuevos rumbos en lo económico, producto del proceso de globalización y de las reformas estructurales neoliberales. El cambio de un Estado interventor a uno liberalizado obligó a repensar la estructura productiva e ideológica, de la cual la educación era parte. Es más, el sistema educativo anterior a la reforma de 1995 tenía 25 años, sin que hubiera habido alguna modificación sustancial, y su organización obedecía al espíritu modernizador de aquellos tiempos (Lindo & Ching, 2017).

Dicho sistema educativo, surgió de una reforma de la educación impulsada por el ministro Walter Béneke (1967-1972), con miras a suplir las necesidades del modelo de desarrollo por medio de sustitución de importaciones. En términos similares, la reforma educativa del Plan Decenal (1995-2005) en El Salvador obedeció a los grandes cambios del mundo de la globalización y a los intereses de las grandes potencias preocupadas por consolidar una economía neoliberal en el mundo, caracterizada por grandes intercambios comerciales y flujos de capitales. Cuando el Banco Mundial afirma que “la educación es

el motor del desarrollo”, no hace sino reiterar que la educación históricamente ha ido de la mano de la economía. Si se dice que para tener un mundo mejor hay que mejorar la economía, porque esto genera trabajo y el trabajo erradica la pobreza y genera desarrollo, es lógico que se retome con tanta importancia “la educación” como motor de crecimiento y desarrollo.

Los gobernantes en El Salvador veían el futuro del país en términos similares porque equiparaban la estrechez territorial y los escasos recursos naturales con el desarrollo de los “tigres asiáticos” con las características del país propiamente. Es de resaltar, que una de las llaves que les abrió a estos países las puertas hacia un desarrollo económico más acelerado y sostenido fue, precisamente, la inversión que habían hecho en la formación de capital humano. El Salvador debía seguir ese camino porque ahora, más que nunca, su mayor riqueza seguía siendo su población, pero ya no en función de cafetales y milpas, sino de zonas francas, logística y servicios (incluyendo el turismo internacional).

El presidente Armando Calderón Sol (1995-1999), en cierto momento, expresó su esperanza de que El Salvador se convirtiera en un gran centro de producción maquilera. Su gobierno también inició las gestiones para la construcción del puerto de contenedores de La Unión Centroamericana (antes Cutuco) en el golfo de Fonseca, con la intención de convertir el puerto y la región en un nodo de actividad logística y producción maquilera. Es decir, debía prepararse a la población para que estuviera en capacidad de responder de forma ágil ante los requerimientos de una economía en expansión basada en cadenas productivas e inversión extranjera. Que esa apuesta haya dado frutos con el paso del tiempo es algo que hay que investigar más profundamente. En el momento de la posguerra inmediata, no parecía haber alternativa, además de las inclinaciones ideológicas de los gobiernos de turno.

Por lo tanto, la reforma educativa fue pensada para dar respuesta a la realidad económica del modelo neoliberal que se imponía con mucha fuerza en el país, la decisión de los pensadores internacionales que intervinieron en la reforma educativa en El Salvador (el Banco Mundial, la USAID, el PREAL, el BID, la UNESCO) de incidir en la decisión de alinearse con las proyecciones del modelo de desarrollo neoliberal en boga fue firme. Esto indica que la reforma educativa de El Salvador estuvo ajustada a los requisitos del modelo neoliberal, pensada muy fríamente no solo para este país, sino para Latinoamérica. Los interlocutores directos fueron los agentes externos, no solamente en el país, sino en la región centroamericana, por lo que las discusiones y decisiones en torno a una reforma educativa necesariamente involucraron a los actores supranacionales antes mencionados. Este escenario previo a la reforma poco se menciona, se podría decir que las reformas en Latinoamérica fueron pensadas muy fríamente y con antelación, fueron procesos pensados a gran escala, no por fueron decisiones de los países involucrados. A los países se les presentó la idea justificando otras razones, no se puede decir que estas no eran válidas; esas ideas sobre la necesidad de mejorar la educación siempre serán válidas, pero alinear el modelo neoliberal con el modelo educativo es algo que no se discutió a nivel nacional, o por lo menos no hubo un debate público en torno a ello, simplemente se asumió sin mayor reflexión.

Antes se ha mencionado en este texto que previo a la marcha de la reforma en El Salvador se realizó un diagnóstico. De ahí se parte para afirmar que las perspectivas y

aspiraciones de los actores externos pudieron ser diferentes a los de los actores internos; por ser nacionales y haber participado en el diagnóstico, pudieron tener mayor claridad de las necesidades del sistema educativo nacional; quizá no tenían total claridad de un modelo educativo alineado con un modelo de desarrollo neoliberal, esto se puede percibir en las diferentes concepciones que expresaron sobre los objetivos de la reforma y especialmente sobre la calidad educativa. Algunas de ellas eran muy a favor de que la educación se equiparara con los objetivos del modelo de desarrollo neoliberal, esto se sustenta con muchos textos que utilizan estos términos: “desarrollo de capital humano” “orientación a la formación técnica”, “educación laboral”, “competencias técnico-vocacionales”.

A la hora de pensar en la reforma, se consideraron todos los elementos relacionados con la mejora de la calidad, infraestructura, cobertura, planes de estudio, evaluación, formación docente, etc., pero ¿qué de todo eso se implementó en la mejora de la calidad de la educación? El Plan Decenal tuvo dos etapas, como se ha planteado anteriormente, la primera, que comprendió de 1995-2000, fue la definición general y el arranque; De estos ejes, se priorizó el eje de cobertura y descentralización. La segunda etapa comprendió de 2000 a 2005; en esta se mantuvieron los ejes priorizados en la anterior y se retomaron dos más, la definición del sistema de evaluación y el Proyecto Educativo Institucional (PEI).

Algo importante que hay que destacar es que la reforma curricular se orientó hacia la inclusión de contenidos acordes con los requerimientos de una sociedad y una economía que se incorporaba aceleradamente a la globalización, pero sin claridad sobre todas las características y las condiciones de esa incorporación. Se sabía que para los países del tercer mundo una opción era la integración a las cadenas productivas, tales como las maquilas (desde las más sencillas, como la confección de prendas de vestir, hasta las más tecnológicamente avanzadas, como el desarrollo y ensamblaje de componentes electrónicos), los servicios profesionales especializados y los nodos logísticos del comercio internacional. A responder a esta lógica del mercado estaba claro y el currículo debería plasmar estos objetivos. El modelo a seguir era la fórmula que ya había dado resultados en los denominados “tigres asiáticos” (Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur) desde la década de 1970; el Banco Mundial atribuyó sus altas tasas de crecimiento económico a las políticas neoliberales de apertura a los mercados mundiales y a unas poblaciones debidamente preparadas para responder a grandes volúmenes de inversión extranjera.

Por ello, la importancia de incluir en el currículo contenidos acordes al nuevo modelo económico impuesto por la globalización, justificado como *educación de calidad para el desarrollo humano*. El fruto de una educación de calidad era, por lo tanto, personas preparadas para enfrentar el futuro de manera responsable, capaces de utilizar los recursos que están a su alcance para proponer soluciones creativas a los problemas individuales y sociales del contexto.

No es que se esté contra estos objetivos, nada más se cuestiona la manipulación de que se hace de del *desarrollo humano, los derechos humanos, la dignidad de la persona*, por un enfoque que solamente busca favorecer el desarrollo del capital económico, que favorece la acumulación de la riqueza en las mismas manos. Este es el modelo económico generador de más pobreza y exclusión social. Es de resaltar que en proceso de entrevistas a personas que participaron en el proceso de reforma se encontró otra

posición contraria a esta antes mencionada. Expresaron algunas personas entrevistadas los objetivos que ellas manifestaron en su momento como calidad de la educación en la Reforma Educativa, manifestaron planteamientos más holísticos, tomando en cuenta los objetivos de la educación, el “desarrollo humano integral”, sustentado en el desarrollo pleno de la persona, de los valores, antes que la educación con fines mercantiles.

Por otro lado, la “nueva” educación que anunció la reforma debía retomar y profundizar los logros políticos y sociales que se acordaron en Chapultepec. Por eso el énfasis en una educación más “democrática”, basada en las ideas y prácticas del constructivismo, es decir, un aprendizaje más centrado en el desarrollo de las capacidades individuales, los docentes como mediadores o, facilitadores, incorporando metodologías activas y recursos tecnológicos, potenciando la (observación/experimentación). Pero estas ideas se tradujeron en una nueva orientación de la educación en las aulas, explica la reducción del número de materias del plan de estudios, para centrar el esfuerzo educativo en el desarrollo de capacidades técnicas, destrezas y habilidades para la producción. Así se pensó sentar las bases para la formación de una nueva persona, con el ideal de que el aprendizaje es para toda la vida, y así este nuevo ser estaría en mejores condiciones de participar activamente en la vida económica, política y social del país. Junto con los cambios exigidos por la globalización en los contenidos de los planes de estudio y en la pedagogía; también fue necesario introducir nuevas modalidades de evaluación de los resultados/productos del sistema educativo y de la administración escolar.

Con claridad se puede percibir en todo el proceso de la reforma cómo se fue concretando, quienes llevaban la batuta tenían total claridad de hacer efectivos los objetivos hasta que quedaran plasmados en el nuevo modelo educativo. Se puede hablar de una doble moral muy bien jugada en ese momento, parte cierta, parte falsa, justificando las necesidades de mejorar la educación, con acciones encubiertas que esencialmente lo que buscaban era la educación al servicio del capital. Estas acciones permiten afirmar que el proceso fue una *reforma educativa disfrazada*.

Otro eje priorizado en la reforma fue la evaluación de los aprendizajes, antes de la Reforma del Plan Decenal, las únicas evaluaciones que se practicaban regularmente entre los estudiantes eran los exámenes y las pruebas cuyas calificaciones determinaban el paso del estudiantado de un grado al siguiente. No existían evaluaciones de tipo sistémico o estandarizado, lo cual impedía determinar si las inversiones en educación estaban rindiendo los frutos esperados. Durante la reforma, la evaluación fue especialmente demandada por las instituciones de cooperación, querían cerciorarse de que sus préstamos y donaciones estaban siendo bien aprovechados, y que los resultados se ajustaban a los requerimientos de la nueva economía globalizada. ¿Qué sentido tendría invertir en educación si no se estaban logrando los objetivos esperados? Es más, las evaluaciones permitían comparar resultados entre países y trasladar experiencias exitosas de unos a otros. Es decir, la educación, como tantos otros aspectos de la vida social y económica de cada país, había entrado en la era de la globalización.

La reforma educativa asumió la modernización de la administración con desconcentración o descentralización de las operaciones del MINED y del manejo de fondos para el funcionamiento de los centros escolares. Todos los centros escolares recibieron fondos que podrían gastar a su discreción, también con miras a eliminar las

trabas administrativas que supuestamente caracterizaron al antiguo y exageradamente centralizado MINED y su burocracia.

Se crearon los cargos de gerentes departamentales, bajo la idea de que estarían en mejor posición para tomar decisiones prontas y acertadas, debido a su proximidad con los hechos y las situaciones que había que atender. También se crearon las 14 direcciones departamentales. No hay duda que esto dio un giro importante para disminuir la burocratización de la administración del MINED.

El programa EDUCO fue la expresión máxima de la descentralización, en vista de que los centros escolares, bajo la dirección de los padres de familia, tendrían la responsabilidad de la contratación, la supervisión y el monitoreo del personal docente. Las evaluaciones y estudios del programa EDUCO dejan ver que todas sus promesas —la mejora en los rendimientos de docentes y estudiantes, la reducción de los costos de operación, una mayor participación de los padres y responsables en la educación de sus hijos— no se cumplieron plenamente, pero en su momento se pensó que EDUCO era la gran promesa y la gran solución. Irónicamente, fue también el componente de la reforma educativa que más se cuestionó por su supuesta intención privatizadora de la educación básica. Hay que reconocer que el programa EDUCO aportó a la mejora de la educación en el país, especialmente en términos de cobertura.

Los Principales actores de la reforma educativa fueron dos grandes sectores, los internacionales y los nacionales, ya retomados anteriormente en el inicio de este apartado. Ambos actores políticos, que participaron en el proceso de la reforma, estaban convencidos de que los cambios económicos y sociales que había vivido el país en las décadas anteriores —emigración masiva, flujo de remesas, debilitamiento del modelo agroexportador, devaluación de la moneda— volvían al país aún más dependiente del comportamiento y las oportunidades de la economía internacional y obligaban a un replanteamiento de la situación del país frente al mundo. Buena parte de las ideas e ideologías que alimentaron el debate político de los años de la guerra y que justificaron el recurso de la violencia militar —reforma agraria, antiimperialismo, anticomunismo, soberanía y nacionalismo— quedaron relegadas frente a una realidad del país que exigía nuevas políticas de Estado en todos los campos, incluyendo la educación; ante esto, hubo total consenso sobre la necesidad un nuevo perfil de ciudadano diferente, que se ajustara a los cambios de la sociedad globalizada.

En cuanto a dicho consenso durante el proceso de la Reforma Educativa del Plan Decenal, en El Salvador, parecería que las desavenencias fueron mínimas, o por lo menos no se manifestaron públicamente, será un tema que habría que seguir estudiando a futuro. Las desavenencias más evidentes —y públicas— fueron las que se dieron entre la ACPEs y las autoridades del MINED. Pero desde el gobierno en general, comenzando por los sucesivos presidentes de la república, no parece haber existido, sino que un apoyo claro y decidido ante los cambios propuestos para la educación. Tampoco hubo rechazo desde los partidos políticos y movimientos sociales de la oposición; más bien, la evidencia disponible sugiere un deseo de apoyar el proceso de reforma. Luego de años muy duros y difíciles se deseaba concretar otra realidad de paz para El Salvador.

Para finalizar, las preguntas que debemos hacernos apuntan más bien en otra dirección: ¿cómo se explican los altos niveles de aprobación y apoyo para la reforma

educativa? ¿Por qué hubo tanto consenso en torno al proceso de reforma de parte de la banca multilateral y las agencias de cooperación para el desarrollo? Parte de la explicación puede estar asociada con el ambiente de posguerra en el que se buscaron consensos en cualquier cantidad de ámbitos de la vida social y política nacional, debido a la necesidad de traducir el acuerdo de Chapultepec en enero de 1992 en acciones y políticas que le dieran vigencia a lo que se firmó; el país estaba tan cansado y desgastado luego de los doce años de guerra civil que nadie en ese momento contemplaría la mínima posibilidad de volver a niveles de confrontación como los que generaron el conflicto armado. Los mismos promotores de la reforma insistieron en que todo el proceso sería consultado, negociado y consensuado, dando a entender así que se tomarían en cuenta todas las posiciones y opiniones en torno al mismo, aunque en la práctica esto es cuestionable, este discurso funcionó muy bien. Aparecen en algunos documentos consultados, y en entrevistas hechas a diversos actores, previas a la definición de los ejes del Plan Decenal, el proceso de reforma marchó sin mayores inconvenientes.

La reforma educativa en El Salvador tuvo como eje central la “calidad de la educación” este fue un constructo que tuvo mucha presencia; sus concepciones y visiones expuestas difieren entre sí, esto ha hecho difícil encontrar una perspectiva o enfoque sobre calidad de la educación en el proceso de reforma. Si se toma en cuenta, la visión de los actores se ha encontrado que, cuando se pensó en la reforma educativa de calidad, no había total claridad y consenso de lo que se estaba hablando. Se ha asociado la calidad con un sinfín de conceptos: cobertura, acceso, planes de formación, formación inicial y en servicio, infraestructura y hasta presupuesto. También la calidad educativa se ha encontrado asociada directamente con empleabilidad, mano de obra, competencias técnicas y laborales. No hay duda de que todos estos componentes son importantes y están asociados al logro de la calidad educativa, todos y cada uno aportan en alguna medida al logro de la calidad educativa.

Pese a lo anteriormente expuesto, empero, el *Informe de Progreso Educativo de El Salvador* (PREAL, 2002) señaló que los niños y jóvenes aprenden mucho menos de lo esperado, según lo que se obtiene en los resultados de las pruebas nacionales. Aunado a lo anterior, en el informe citado, se indica que El Salvador aún no participa en pruebas internacionales, por lo que no se puede saber en qué posición se ubica el país en la región y en relación con otros países. Ya se ha expresado anteriormente que para lograr la calidad educativa no basta con acciones aisladas; para ello es necesario un plan estratégico a corto, mediano y largo plazo de todos los componentes que están asociados a la calidad. Además, no basta con este plan estratégico, sino también hace falta un plan de monitoreo y evaluación del mismo que garantice el cumplimiento de los objetivos propuestos; este último no solamente de los procesos de aprendizaje del estudiantado, sino especialmente del desempeño del cuerpo docente.

En relación con esto, se ha expresado en esta investigación que la inversión en la formación en servicio ha sido cuantiosa y que, aun así, no se logran los resultados esperados; esto indica que hay que revisar cómo se han hecho estos procesos, dónde se encuentran las fallas, cómo deberían ser un plan de formación docente que garantice ese cambio en las aulas y esto se traduzca en el desarrollo de destrezas y habilidades que sirvan para la vida y para la vivencia de la ciudadanía. ¿Qué ha impedido que estos objetivos se logren? ¿Qué es lo que realmente hizo la reforma educativa en relación con

la calidad educativa? Uno de los aportes valiosos, y quizá el más significativo, ha sido la ampliación de la cobertura especialmente de educación básica, nuevos planes de estudio, materiales de apoyo y mejoras en la infraestructura. Como se aprecia en las entrevistas realizadas con antiguos funcionarios y técnicos del MINED, la principal preocupación desde el inicio de la década de 1990 fue la cobertura, la cual se equiparó con la calidad o, cuando menos, con el logro de un objetivo indispensable para éxito de la reforma.

En síntesis, cualquier reforma educativa en el mundo actual está asociada con un determinado modelo de desarrollo. Es decir, las reformas configuran un modelo de “ser y hacer”, un modelo de mujer u hombre que debe ajustarse a las necesidades y los requerimientos de una economía global en constante cambio y evolución. Se piensa en términos de cuántos seres humanos productivos tiene un país (su capital humano) para lograr el desarrollo económico. Pero ¿quiénes se benefician de la producción de esa mano de obra? ¿Cuántas fábricas se instalan en los países de Latinoamérica y de Asia buscando esa fuerza laboral barata que será explotada para producir riquezas y bienes que beneficiarán fundamentalmente a los consumidores de los países desarrollados? Por lo tanto, debemos preguntarnos: ¿Una educación para qué desarrollo? ¿Un desarrollo para qué y para quiénes?

Analizada la Reforma Educativa de El Salvador en este momento, resulta fácil percibir las intenciones de alinear el modelo de desarrollo con el modelo educativo que se tuvo en su inicio. Pasados los años y visto los resultados y hasta donde hemos llegado en materia de desarrollo educativo, lo cierto es que surgen muchas preguntas todavía por responder, relacionadas con el impacto de la reforma al desarrollo del país. La verdad es que, si la educación no tiene como finalidad desarrollar de manera integral al ser humano, desarrollar el país, terminar con la pobreza, la exclusión y la injusticia, ¿para qué sirve?

Son evidentes y complejas las condiciones sociales, económicas y políticas de El Salvador, las políticas sociales no están respondiendo a los grandes problemas de la realidad, la pobreza, el desempleo, la inseguridad, la migración, los servicios de salud y la vivienda; no están garantizados para gran parte de la población. El país no ofrece las oportunidades para el desarrollo digno de su población; por ello, los flujos de personas que se van del país aumentan cada día más y otros solo están en espera de la oportunidad para hacerlo. Gran porcentaje de la población joven no ve futuro en la educación y está le garantice un empleo; si a ello les sumamos las garantías de seguridad personal, la situación se vuelve más crítica.

El rol de la educación en El Salvador es ambiguo porque, por un lado, se le pide que prepare a las personas para dos posibilidades: a) quedarse en el país y procurarse un futuro mejor aquí, o b) emigrar hacia un país más desarrollado para hacer su vida allá. ¿Se habrá contemplado esa disyuntiva cuando se preparó e implementó la reforma de la educación del Plan Decenal? ¿Será que nuestras reformas educativas siempre llegan con retraso y terminan siendo anacrónicas o desadaptadas? ¿O será que en un mundo globalizado no hace diferencia si la educación es para los que habrán de quedarse o para los que habrán de irse bajo el supuesto de que las fronteras de todo tipo —económicas, tecnológicas, ideológicas, demográficas, culturales— se están borrando?

Para finalizar, El Salvador tiene una serie de problemas y situaciones particulares sobre los cuales la educación (en tanto provocadora de consciencia) podría tener mayor

incidencia y pareciera que estos temas no son importantes en el currículum. Entre estos se encuentran: a) los recursos naturales necesarios para la supervivencia de la especie (agua, suelos, aire) actualmente en riesgo de agotamiento; b) los comportamientos violentos de buen número de ciudadanos, especialmente de jóvenes que no han recibido las orientaciones y oportunidades que necesitan para desenvolverse provechosamente en la sociedad. c) la corrupción generalizada en las instituciones públicas y las empresas privadas, producto de la ineficacia de las leyes, y la impunidad con que actúan las personas; d) el desconocimiento del funcionamiento del sistema político y la consiguiente apatía en detrimento del compromiso y la participación que requiere una democracia saludable, y e) la ignorancia generalizada sobre las posibles razones de por qué el país continúa tan postrado. f) El irrespeto a la constitución política, que se mal interpreta para obtener beneficios particulares o de grupos políticos.

¿Será pedirle demasiado a la educación que contribuya a la superación de estas realidades? De lo contrario, ¿qué puede esperarse de la educación a partir de uno de los planteamientos centrales de la presente investigación? “aportar a la discusión sobre los modelos de la calidad educativa necesarios para la construcción de una región más justa en lo económico, social y cultural, que beneficie a las mayorías empobrecidas” Entonces, se quiere dejar este cuestionamiento a la educación, independientemente de los intereses de un modelo de desarrollo, cuando lo más importante es responder a la realidad del país actualmente y aportar a través de la educación a la formación de un ser humano que ejerza la ciudadanía con responsabilidad, que respete a la madre tierra y sus recursos naturales para heredar a las futuras generaciones un mundo mejor. ¿La educación se ha planteado estas cuestiones?, ¿está preparada para responder a estas necesidades urgentes?

Caso Nicaragua

AUTONOMÍA ESCOLAR:

Participación, descentralización y calidad educativa

Byron Antonio Delgado Rocha,
Universidad Centroamericana, Managua

Índice de caso Nicaragua

1. Introducción	150
2. Contexto prepolítico	150
2.1. Los cambios a nivel internacional	151
2.2. Educación durante el gobierno sandinista	152
2.3. Transición de gobierno 1990	153
2.4. Indicadores socioeconómicos a inicios de los noventa	154
3. Autonomía Escolar: el proyecto de descentralización educativa	155
3.1. Variables de la reforma educativa	157
3.2. Polémicas en su implementación	159
3.3. Paradigmas a favor y en contra de la Autonomía Escolar	161
3.4. Posicionamiento de los actores	162
3.5. Organismos internacionales	163
3.6. Think tanks nacionales	164
3.7. Sindicatos docentes	164
3.8. Autoridades ministeriales	165
3.9. Docentes	166
3.10. Padres de familia	167
4. Autonomía Escolar y calidad de la educación	170
4.1. Evaluación de la calidad educativa	171
4.2. Acceso y cobertura	172
4.3. Impacto en los resultados de aprendizaje	172
4.4. Gestión escolar	173
4.5. Financiamiento de la educación	174
4.6. Autonomía Escolar y el rol del Estado en la educación	180
4.7. Gobernanza de la educación	180
4.8. Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas	182
5. Comentarios finales	183
Anexos	185

1. Introducción

Esta investigación es producto de un esfuerzo de la Red de Investigación Educativa Jesuita de Centroamérica (RIEJCA), integrada por la Universidad Rafael Landívar (Guatemala), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (El Salvador), la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (Honduras) y la Universidad Centroamericana (Nicaragua). El objeto de estudio estuvo centrado en responder cómo se configuraron los modelos de la calidad educativa en Centroamérica a través del estudio de los procesos de reformas a la educación en la región centroamericana, y conocer cómo influyeron en dicha configuración, las dinámicas y tensiones entre los modelos económicos de desarrollo y los modelos del sistema educativo nacional durante finales de los años ochenta y principios de los noventa.

Para el caso de Nicaragua, se definieron tres preguntas: ¿cómo se constituyó la Autonomía Escolar en una política sobre la gobernanza educativa en el marco de las dinámicas y tensiones en la definición de un nuevo modelo de desarrollo en la Nicaragua de inicios de 1990?, ¿qué perspectivas, paradigmas y prácticas se definieron en torno a la calidad educativa durante la formulación, la implementación y la evolución de la Autonomía Escolar? y ¿qué modelo de calidad educativa surgió de la configuración del modelo de desarrollo durante los gobiernos de 1990 a 2006 en relación con los procesos internacionales de formación de políticas educativas y el rol del Estado en la gestión de la educación? Como estrategia metodológica, se realizaron entrevistas a actores claves en el proceso de reforma, se mapearon las fuentes secundarias como informes institucionales o investigaciones sobre descentralización educativa.

El informe está dividido en cuatro apartados: Contexto prepolítico; Autonomía Escolar: el proyecto de descentralización educativa; Autonomía Escolar y calidad de la educación, y Autonomía Escolar y el rol del Estado. En el primero, se ofrece una visión contextual sobre las condiciones socioeconómicas de Nicaragua en el marco de la transición política de inicios de los noventa; en el segundo, se plantea una revisión de cómo el proyecto de descentralización educativa terminó orillándose por una desconcentración financiera de la educación con la promoción y la masificación de las escuelas autónomas; en el tercero, se analizan qué iniciativas del programa de escuelas autónomas consideraron controles de calidad para la educación, y, en el último capítulo, se expone cómo el Estado nicaragüense se posicionó frente a la gestión educativa en el marco del Proceso de Reforma Educativa y la Agenda Global Educativa, desde su rol como promotor de comunidades educativas autónomas.

2. Contexto prepolítico

Si se tuviera que escudriñar el ambiente prepolítico de la autonomía escolar, habría que situarse en el caldo de experiencias que ha heredado Nicaragua de su más reciente historia: transiciones y rupturas de una dictadura militar a una revolución (refundadora, pero también militarista); de esta última a los gobiernos en paz y democracia, concentrados en recuperar el camino del crecimiento económico mediante la economía capitalista. Esa dinámica histórica marcada por los antagonismos entre distintas fuerzas (centralistas-descentralistas, prosistemas-antisistemas, patronales-sindicatos, izquierda-derecha, Estado-sociedad civil, etcétera) es el marco de comprensión de por qué una política educativa fue más allá de una discusión sociopedagógica.

La discusión sobre modelos de descentralización en Nicaragua es un tema/prioridad de hace tiempo (Füller & Rivarola, 1998). Esto se deberá entender en el marco de los cambios que en los años setenta y ochenta se promovieron en la educación latinoamericana mediante el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. Sin embargo, debe apuntarse que fue con la asistencia de programas de ayuda bilaterales, como la Alianza para el Progreso, que se dio el gran salto en la cobertura de los sistemas educativos nacionales. En el caso de Nicaragua, esta ola de renovación de la visión del Estado en el terreno educativo —sobre todo en lo rural— sufrió una ralentización debido al conflicto interno —en periodo de gestación y ebullición— y a la atención de otras emergencias (por ejemplo, la reconstrucción de la capital después del terremoto de 1972¹). A pesar de esto, la génesis del proceso descentralizador se dio durante el régimen de Somoza², que brindó servicios educativos en 15 oficinas departamentales distribuidas en todo el país, enfocándose así, de forma incipiente, en la territorialización para efectos de logística. El centralismo administrativo continuaría.

2.1. Los cambios a nivel internacional

Paralelo a la década sandinista en Nicaragua, en Gran Bretaña y en Estados Unidos, empezaron las experiencias de descentralización que se generalizarían en América Latina a finales de los ochenta y principios de los noventa: el gobierno central ya tenía autoridad limitada con respecto a las provincias locales o los distritos escolares. Estas reformas de la era Reagan-Thatcher, centradas en la gestión basada en la escuela, fueron asumidas por los bancos de desarrollo, cuyo objetivo era reducir las burocracias estatales e introducir modelos eficaces en los aparatos educativos. El nuevo concepto de gestión pública se basaba en atención a los productos finales y a los resultados de los insumos, establecimiento de roles de usuarios y proveedores (servidores públicos), división de las grandes corporaciones (como los Ministerios de Educación), los procesos de descentralización presupuestaria y de recursos humanos, y transferencias a gestores directos (Clarke, Gewitz & MacLaughlin, 2000).

En Estados Unidos, la definición de currículos nacionales y de estándares nacionales y la participación de sectores empresariales en la educación fueron parte del itinerario de una derecha neoconservadora que supo integrarse a las clases corporativas y de los tomadores de decisiones (Apple, 1993). A modo de ruptura con el Estado de bienestar, los intereses de estos grupos de conservadores neoliberales buscaban enfocar la educación hacia la provisión de condiciones para competitividad internacional y retomar un pasado “ideal” de la escuela, familia y hogares disciplinados (Apple, 1993). A esta última fuente, Dale (2000) la llamó “modernización conservadora”, y señaló que esta, amparada en un

1 La configuración descentralizada del enclave urbano de Managua puede entenderse a partir de este trauma natural y sociológico. En notas de Rivas (2001), quien se refiere:

(...) a la impactante descentralización urbana característica de Managua [...], una ciudad que no se parece a ninguna, sin centro y emplazada geográficamente en radios de referencias cortas que reemplazan a la noción de dirección con calles y números (el triunfo del plano local y comunicacional frente al del plano objetivo) y que asimilan un carácter social propiamente descentralizado y arraigado en la baja densidad poblacional, que no se acumula y permite cierta tendencia a la dispersión y al fuerte arraigo societal o comunitario aún en las grandes urbes (p. 9).

2 Anastasio Somoza Debayle (presidente de la República: 1967-1972, 1974-1979), último miembro de la dinastía en ocupar dictatorialmente el poder.

“populismo autoritario”, se diseminó por estos países desarrollados y sirvió de modelo para las agencias internacionales.

2.2. Educación durante el gobierno sandinista

En 1979, al triunfar la Revolución Popular Sandinista (RPS), se encontró ante una educación “empobrecida, restringida y desprestigiada” (Rivas, 2001, p. 13), producto de las políticas educativas del somocismo. El nuevo gobierno se planteó la activación de un sistema educativo que atendiera las necesidades más urgentes, y la primera acción fue la Cruzada Nacional de Alfabetización (CNA), de 1980, que redujo el analfabetismo de un 50.3 % a un 12.9 %: en menos de seis meses, más de 400,000 personas entre marzo y agosto aprendieron sus primeras letras (Young, 2005), gracias al apoyo voluntario de miles de jóvenes comprometidos con el ideal revolucionario.

Como ejes fundamentales de esta nueva realidad educativa, el Estado sandinista se propuso la ampliación y la diversificación de la oferta educativa, la vinculación educación-trabajo y el carácter popular de la educación, expresado en la prioridad otorgada a su ampliación hacia los sectores populares, especialmente los rurales (Arrién & Matus, 1989). Es durante este periodo que se dan tres hitos de la historia educativa nicaragüense: la Consulta Nacional Educativa (1981), la presentación de los Fines, Objetivos y Principios de la Nueva Educación (1983) y la promulgación de la Constitución Política de Nicaragua (1987). Esta remarca la gratuidad de la educación y la responsabilidad del Estado en la gestión de los subsistemas educativos nacionales. Todo lo anterior ocurre en medio de una guerra de baja intensidad, pensada para el desgaste del proyecto revolucionario, que envolvió a todos los sectores —incluido el educativo— en la dinámica de concentración en la defensa de la revolución y, por tanto, en la inclusión de fuertes contenidos militaristas y de carácter ideológico. En términos más gráficos, Rivas (2001) lo resume así:

Muchas de las eventualidades de toda la educación sandinista están enmarcadas en este complejo aparato que permitió pensar y participar a mucha gente y que también dijo qué pensar y cómo participar en muchos casos. De un lado, los principios altruistas y cooperativistas, las conquistas populares, el país sembrado de escuelas; del otro, la oposición silenciada, la repetición ideológica en el aprendizaje y la politización cuasi-subliminal de los contenidos y métodos (p. 14).

A partir de 1985, hubo una reducción presupuestaria que ya no fue superada en el siguiente quinquenio. Esto generó el deterioro de la infraestructura, la pérdida de maestros calificados y la ausencia de calidad educativa. Aumentó el analfabetismo, disminuyeron los índices de retención y aprobación, se reclutaron muchos maestros empíricos y se centró el foco de atención en la defensa y la producción (Arrién & Matus, 1989).

El mismo ambiente belicista llevó a estructuras muy verticales y de orden militar, incluso en el plano educativo. Irónicamente, el gobierno sandinista plantearía un calco de la política de centralismo administrativo del Ministerio de Educación de Somoza (Füller & Rivarola, 1998). Por tanto, todo el sistema educativo nacional estuvo permeado por la intromisión ideológica: la experiencia del sistema educacional sandinista, en el cual más

del 50 % del contenido de los textos de estudio de Lenguaje, Ciencias Sociales e Historia era ideológico 36 %³.

En un sentido contextual, la política educativa en la década de los ochenta no estuvo lejos de la lógica centralista basada en una administración o dirección desde Managua. Este centralismo administrativo representa tanto “un remanente de la administración colonial como una manifestación de preocupación contemporánea sobre cómo igualar mejor los recursos escolares entre las comunidades ricas y pobres” (Füller & Rivarola, 1998, p. 2).

2.3. Transición de gobierno 1990

Derrotado en las elecciones de 1990 por la Unión Nacional Opositora (UNO)⁴, el sandinismo fue desplazado del gobierno central para dar paso a diferentes élites que tenían como único denominador común la idea de que Nicaragua regresara con plenitud al sistema capitalista internacional, después de una economía de guerra. El nuevo gobierno de Violeta Barrios, cuya cúpula estaba conformada por sectores conservadores, se orientó en la línea de que el Estado ya no sería un “interventor”, sino un “facilitador” de la economía, motor dinamizador de todos los demás resortes de la vida nacional, y como resultado el Estado se montó en una estrategia de reducción drástica de la burocracia. En el aspecto educativo, las primeras acciones del Gobierno de Salvación Nacional⁵ estuvieron orientadas a la sustitución de los valores socialistas por unos de inspiración cristiana⁶; la reducción de las plazas de contratación en el Ministerio de Educación (MED), la descentralización de la gestión de lo educativo y la “desideologización”⁷ del aparato educativo.

Para los Estados centroamericanos, excepto Costa Rica, los cambios provinieron de una serie de acciones concretas en el marco de las negociaciones de paz y del cumplimiento de los acuerdos: un intento de transición de Estados autoritarios (guerra) hacia Estados democráticos (posguerra), que en la actualidad aún no se han consolidado (Torres Rivas, 2007), y que devinieron en la configuración de todas sus instituciones sociales, incluidos los sistemas educativos. A estos últimos se les encomendó el reto de instaurar un nuevo concepto de ciudadanía desde una nueva relación con el Estado de posguerra y fomentar desde las capacidades la competitividad para un mercado global.

3 En Arcia & Belli (2001, p. 19), se cita a Ramírez, A. (1993). Reto de la Educación en Nicaragua: Crítica al modelo de los años ochenta y su percepción en la década de los noventa. Ediciones Multiforma. Este, a su vez, es citado en Arnove (1994, p. 101).

4 Unión Nacional Opositora, coalición de partidos nicaragüenses que se conformó como contrapeso electoral al FSLN en 1989-1990. Removió del poder mediante las urnas a este último. Después de esa victoria electoral, terminó desintegrándose por ser una mezcla de todas las tendencias políticas (desde socialcristianos hasta liberales).

5 Nombre asumido por la administración Barrios de Chamorro, como contraparte al proceso anterior que fundó la RPS Gobierno de Reconstrucción Nacional.

6 Con la descentralización educativa, se derivó la transformación curricular que incluyó una materia denominada Educación en la Fe, y otras acciones encaminadas a una restauración de los valores católicos en el discurso de Estado-nación.

7 Sustitución de los marcos ideológicos por una narrativa antagónica a la ideología sandinista.

A la educación en la Nicaragua de los noventa —y en particular a la Autonomía Escolar, como proyecto más sostenido de este periodo— deberá entenderse en el marco de una reconstrucción social, más que desde una dimensión antagónica a su modelo anterior. A propósito de esto, Vijil (2010) explica que esta política:

(...) no necesariamente, surgió en una estrategia de ruptura con su modelo predecesor, el Proyecto Educativo de la Revolución Sandinista. Aunque ya venía haciendo aguas, por la misma militarización y la ideologización, la educación de los 80 había sido erosionada y absorbida por el ambiente bélico, restringido, verticalista y altamente ideologizado.

En otras palabras, “el Sistema estaba agotado, había que encontrar algo nuevo que lo reemplazara” (Arrién, citado en Rivas, 2001). Se había erosionado el impulso original de la RPS en materia educativa. En 1990, se nombra como ministro de Educación a Sofonías Cisneros Leiva, exrepresentante de los colegios cristianos, que había sido arrestado y golpeado por agentes del gobierno sandinista (Arrove, 1994, p. 53). Con el apoyo de Estados Unidos, y de algunas agencias internacionales de financiamiento, la primera tarea del Gobierno de Salvación Nacional en materia educativa fue la eliminación de todo vestigio de la educación sandinista: despido de personal, incentivación para creación de nuevos sindicatos para romper la beligerancia de la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN)⁸, que era un operador político del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)⁹ en las escuelas, y una amplia transformación curricular que incluyó el cambio de todos los materiales educativos (textos básicos¹⁰).

2.4. Indicadores socioeconómicos a inicios de los noventa

El escenario prepolítico estuvo marcado por la fragilidad de una sociedad que acababa de salir de una guerra. En 1990, un 23 % de la población de diez años o más era iletrada, el índice de analfabetismo aumentaba al 50.6 % en zonas rurales; el promedio de años de escolaridad era de 4.5 a nivel nacional, pero los habitantes urbanos extremadamente pobres tenían un promedio de solo tres años de escolaridad, y en las áreas rurales la cifra se reducía a 1.6 años; el 28 % de la población infantil menor a cinco años sufría de algún tipo de desnutrición (World Bank, 1993).

En cuanto a la deserción, según el MED se calculaba que, entre los estudiantes de Educación Primaria, en 1990 y 1991, la deserción era cercana al 20 %, con una tasa de aprobación del 70 %. La deserción en la Educación Secundaria alcanzó en 1991 el 25 %, con una tasa de aprobación del 55 %. Según datos del MED, solo un 19.7 % de los estudiantes que ingresaban a primer grado terminaban Primaria sin repetir ningún grado (Castillo, 1999, p. 98). Arrién *et al.* (1997) citan al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1993), con el fin de explicar que, para entonces, un 74.8 % de los

8 ANDEN era el sindicato de maestros y maestras nicaragüenses con filiación al FSLN.

9 Frente Sandinista de Liberación Nacional. Otrora fuerza de combate, ahora partido político que surgió de la organización cívico-militar de la guerrilla nicaragüense, que se opuso al somocismo en los años 60 y 70. Su triunfo en julio de 1979 marcó el fin de la dictadura y el inicio de la Revolución Popular Sandinista. Hoy es el partido gobernante en Nicaragua.

10 Joseph Carney, consultor de AID, en Arrove (1994, p. 88).

hogares, tenía una o más necesidades básicas insatisfechas, y uno de cada seis niños no alcanzaba su desarrollo psicobiológico normal. Para 1993, las aulas del sistema educativo –un 75 %– necesitaban ser reparadas o reconstruidas (Castillo, 1999).

En otro aspecto, la situación del docente era precaria debido al poco poder adquisitivo que le permitía su frágil situación salarial. En 1993, año de introducción de la Autonomía Escolar, un docente ganaba entre US\$40 y US\$100 mensuales, en dependencia de su antigüedad, zona, bonos u otros beneficios (Arcia & Belli, 2001). Muchos eran maestros empíricos, heredados de la revolución, y para entonces no había un programa de formación de maestros en servicio ante las carencias del Estado.

Arrien *et al.* (1997) señalan que el periodo 1990-1991 fue de eliminación y purificación de la herencia precedente. La idea era crear las condiciones para una reestructuración del sistema educativo en virtud del nuevo modelo de desarrollo económico y social, donde el mercado y las teorías neoliberales fueran los parámetros, inclusive en la educación. Comenzó con la reforma curricular, incluida la introducción de nuevos textos escolares y de muchos directivos escolares, para luego concentrarse en la reinención de las relaciones entre el Estado nicaragüense y la ciudadanía en materia educativa.

3. Autonomía Escolar: el proyecto de descentralización educativa

Entre 1990-1996, el Gobierno de Salvación Nacional emprendió un camino de tres transiciones simultáneas: de la guerra a la paz, de la dictadura a la democracia y del socialismo a una economía de mercado. En un escenario de cambios radicales y desmantelamiento de todo lo que fuese sandinista, el gobierno de Violeta Barrios publicó en 1991 *Lineamientos del Ministerio de Educación en el nuevo Gobierno de Salvación Nacional*, que debían superar los tres principales problemas de su programa antecesor: el centralismo y el autoritarismo, la ineficiencia interna y la politización e ideologización de los contenidos. A juicio de Arrien (1991), los cambios del nuevo gobierno en materia educativa presentaban un fundamento conceptual coherente con la narrativa pedagógica de la época y señala que “sus principios, su discurso y sus aplicaciones encajan con una ideología en boga en el contexto mundial y con las expectativas sicosociales de algunos sectores de la población nicaragüense”.

Con la globalización, como fuerza uniformadora en que las tensiones y los conflictos por diferencias culturales y discursivas se amalgaman en un todo global según los estándares de Occidente, los cambios provenían de las agencias internacionales de financiamiento: Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) (Verger *et al.*, 2017). En ese sentido, el esfuerzo del nuevo gobierno y sus técnicos se empeñaba en orquestar una educación con el aprovechamiento del entramado Estado-nación para la construcción de una sociedad que respondiera a la globalización capitalista (Robinson, 2007). El Programa de Escuelas Autónomas fue una consecuencia de las experiencias en todo el hemisferio por parte de los organismos internacionales en materia de descentralización educativa, todo ello en consonancia con los planteamientos de reducción del Estado en su rol de regulador, además de la creación de nuevos mercados, entre ellos el educativo. En aquel momento, fue reconocido, junto con la experiencia de El Salvador, como un hito en cuanto a la audacia de introducir una descentralización más

focalizada en la exigencia de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos asignados y en la generación de valores de competencia; en otras palabras, era un modelo de autonomía desconocido en las otras experiencias del hemisferio (sobre todo del Cono Sur), “tradicionalmente más conservadores en lo que a reformas educativas y a delegación de responsabilidades se refiere” (Espínola, 2000).

En 1993, Humberto Belli¹¹, recién elegido ministro de Educación, comenzó un programa piloto¹² que se centró en dar autonomía financiera y administrativa a las escuelas: transferencias de responsabilidades administrativas a los Consejos Directivos Escolares (unidades conformadas por el director del centro —en representación del ministro—, representantes de los padres y madres de familia, del profesorado y del estudiantado¹³), órgano creado en cada institución educativa, que al principio no contaba con un respaldo legal por ser un programa que dependía de la voluntad de la comunidad educativa y que, además, fue planteado como una disposición ministerial¹⁴. Junto con las responsabilidades administrativas, el modelo de Autonomía Escolar autorizaba al Consejo Directivo el cobro de una cuota “voluntaria”¹⁵ a las familias y el desarrollo de actividades de recaudación para el colegio, como ferias y paseos (véase la tabla 1 sobre funciones de gestión y supervisión de los Consejos Directivos Escolares).

Cabe destacar que el Programa de Autonomía comenzó con una realidad adversa en las bases del sistema educativo. El ahora opositor FSLN tenía sus redes en el sindicalismo y en las organizaciones de la sociedad civil que eran una formidable contraparte crítica de las acciones ministeriales. Se trató de crear una base artificial para convencer al sistema educativo. Según García Rocha (2012), se creó un experimento muy bien pensado, era parte de la estrategia persuasiva:

Las evaluaciones realizadas sugieren que los primeros centros participantes en la Autonomía fueron escogidos cuidadosamente con el fin de maximizar el éxito. Sin embargo, en la medida en que el número de escuelas se sumó a la Autonomía, primero a nivel de secundaria y posteriormente de primaria, la capacidad e interés del MECD¹⁶ de supervisar y verificar su funcionamiento se fue difuminando (p. 32).

11 Sociólogo, católico conservador. Había sido un referente de la crítica más radical al sandinismo. Fue su fuerte personalidad y dinamismo lo que hizo crecer y ajustar la Autonomía Escolar (Gershberg, 1999; Rivas, 2001). Consiguió un sólido apoyo del Banco Mundial, del BID y de USAID. Fue el único ministro de la UNO de Violeta Barrios que continuó en su cargo después del ascenso de Arnoldo Alemán (presidente entre 1996-2001) hasta 1998

12 Los estudiantes tenían representación, pero sin voto en las decisiones.

14 Más adelante se abordará sobre las presiones y las acciones ejercidas desde el MED para que la comunidad educativa —en particular los docentes— aceptaran el Régimen de Autonomía Escolar.

15 Hay evidencia concreta de la presión social para el cobro de esta cuota.

16 Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD), título empleado durante los gobiernos del Partido Liberal Constitucionalista (1996-2006), sustituyó al Ministerio de Educación (MED) de la época sandinista y de los primeros años del Gobierno de Salvación Nacional. Debido a la compactación de las carteras ministeriales, se agregaron estas dos áreas con objetivos distintos al de la gestión de los subsistemas de educación preescolar, primaria y secundaria. A partir de 2007, se renombró como Ministerio de Educación (MED).

El modelo de Autonomía Escolar adquiriría soporte e impulso con la Ley de Participación Educativa en 2002¹⁷, aún vigente. Para 1995 se masificó, con énfasis en escuelas secundarias de sectores urbanos. Un año más tarde, más de 500 escuelas ya se habían convertido en centros autónomos (Espínola, 2000). Este modelo, aunque fue impuesto desde una dinámica gerenciada y gradual, fue un guiño a dos grupos ideológicos que asumieron influencia y poder en toda la región centroamericana: los neoliberales, quienes asumieron este esquema como una manera de generar presión para la eficiencia de los servicios sociales y para la disminución de las cargas del Estado (ahorros fiscales), y los socialdemócratas o izquierdistas moderados, porque se prometía la posibilidad de promover espacios de democracia participativa (Corrales, 2006). En Nicaragua, la exposición de la sociedad a la mutación de las estructuras sociopolíticas en menos de 20 años condujo a una “interiorización compleja de grandes disputas ideológicas” (Rivas, 2001, p. 13), cuya consecuencia más evidente fue la polarización que marca cualquier acción y política pública: inmediato a su puesta en marcha, sin razonamientos suficientes, cada bando político asumió una posición a favor y en contra.

3.1. Variables de la reforma educativa

Todo esfuerzo descentralizador en América Latina tuvo como pregunta esencial en torno a una primera variable de ajuste estructural: ¿qué entidad subnacional debía asumir las responsabilidades administrativas que el Estado central ya no seguiría realizando? En Nicaragua, ese debate tuvo la apertura de dos frentes descentralizadores: una desconcentración administrativa (Autonomía Escolar), cuya unidad de gobernanza educativa la situaba en las comunidades educativas de cada centro o institución, y otro de la municipalización educativa, cuyo objetivo era la transferencia de las responsabilidades operativas y presupuestarias de las escuelas a la comuna y que requería un esfuerzo de participación desde el gobierno local o alcaldía. Este segundo frente se desincentivó para 1995, y no sería retomado hasta que las fuerzas políticas proneoliberalismo, en una dinámica política más estable, se hubiesen consolidado en los gobiernos municipales. Cada una de estas reformas, pero en particular la Autonomía Escolar, se integró directamente en el marco ideológico del neoliberalismo y se combinó con los esfuerzos para incorporar valores religiosos conservadores y católicos al sistema escolar (Gershberg, 1999a). Otra de las variables de discusión sobre los ajustes estructurales en América Latina fue el salario del empleado público, en este caso, del docente. En Nicaragua, ese fue uno de los principales argumentos para establecer la Autonomía Escolar: la incapacidad del Estado para asumir el aumento paulatino del salario docente. En Arcia¹⁸ y Belli (2001), desde un primer momento, se explica que el objetivo fue autorizar cuotas para la mejora del salario docente: “Los fondos para el complemento de los sueldos de los maestros provenían de las cuotas de matrícula autorizadas por el Consejo Directivo Escolar” (p. 14).

17 Diversas investigaciones de los organismos internacionales habían recomendado este vacío. Con obvias razones, el poder antagónico del opositor FSLN, con sus redes sindicales, observaron una oportunidad de apertura de espacios micropolíticos, donde se podía confrontar al sistema neoliberal. Para 2002, se contaba con dos borradores de la política: uno oficial y uno del sindicato ANDEN-GGT. Al final, para los efectos contextuales de la época, se universalizó el Régimen de Participación Educativa —con ese nombre—, para después ser reemplazado, porque la ley no hacía una equivalencia entre Autonomía Escolar y Participación Educativa.

18 Informe de investigación del que fue ministro de Educación, Humberto Belli.

En deterioro paulatino por la hiperinflación causada y por los programas de ajuste estructural, el salario del docente resultó en ese momento una palanca de negociación y de persuasión para que las comunidades educativas aceptasen la Autonomía Escolar. Para que un centro educativo entrase al régimen, se debía contar con la mayoría simple del equipo de profesores. De esta manera, el director del centro comunicaba al MED su decisión de ser una comunidad autónoma. En ese sentido, el aumento del salario estaba supeditado¹⁹ a las cuotas a las familias del alumnado y a las demás actividades propuestas, planificadas y llevadas a cabo por el Consejo Directivo Escolar.

Una tercera variable para el ajuste estructural era la discusión sobre qué se consideraba prioridad (desde las tendencias internacionales de aquel momento) en el campo educativo, para ser superado con la atención del Estado facilitador y desregulador en el marco de la Autonomía Escolar. Con esta política se dio la desconcentración financiera y la iniciativa por incorporar los valores del mercado (incluida su nomenclatura y sus mecanismos de control), como la oferta, la demanda y la satisfacción del usuario, al sistema educativo. En ese sentido, surgió la pregunta: ¿qué se dejó de lado para atender esto?:

- a. La municipalización educativa. Como se había mencionado, el programa empezó como una política melliza de la Autonomía Escolar; sin embargo, retrocedió en sus objetivos al encontrarse con una realidad adversa en el territorio debido a la fragmentación política en el gobierno de las alcaldías. La mayoría de los esfuerzos de descentralización educativa habían considerado esta entidad subnacional como depositaria de los derechos de intervención y de participación. Se retomaría en 2004 y en 2006, con una fuerte influencia de los resultados obtenidos en temas de negociación y desarrollo de planes de la misma Autonomía Escolar.
- b. La ampliación de la oferta educativa en zonas rurales. El programa de Escuelas Autónomas no tuvo como foco de interés en sus primeros años el desarrollo de infraestructura y el aumento de la cobertura, sobre todo en zonas periurbanas y rurales, sino que se interesó en el cambio de modelo de las escuelas públicas urbanas, sobre todo aquellas más grandes y de secundaria.
- c. La universalización de la educación primaria. Esta era una de las metas prioritarias de todos los Estados en vías de desarrollo en aquel momento; sin embargo, el programa de Autonomía Escolar no la hizo parte de sus prioridades en un primer momento. Entre 2002 y 2005, a pesar del paulatino aumento de la cobertura en los años anteriores, se registró un decrecimiento en la tasa neta de escolaridad de primaria, pues pasó de un 85.5 % a un 80.3 % (MECD, 2006) en la época de la masificación del régimen de Autonomía Escolar por ley.
- d. La continuidad y el fortalecimiento de los programas de alfabetización y educación popular de adultos. Fueron descartados por su relación directa con las principales líneas de trabajo de la época sandinista.

19 En 1998, después de cinco años de Autonomía Escolar, los profesores seguían con la preocupación de quién debía asumir el incremento de sus salarios. Para ese año, un maestro ganaba 506 córdobas. En Füller & Rivarola (1998), se obtuvo un registro que grafica esto: "Una empleada doméstica está pidiendo 700 córdobas y ella recibe un salario extra para Navidad y días festivos" (p. 32) [de manera fija], mientras que un maestro debe esperar las recaudaciones obtenidas de los padres de familia.

3.2. Polémicas en su implementación

La Autonomía Escolar, desde un principio, suscitó una cantidad de opiniones a favor y en contra: desde que se trataba de un proceso de desresponsabilización [sic] del Estado en materia educativa y violación del derecho a la educación (De Castilla Urbina, 2001) o la disminución de este en la provisión del servicio (Quintana Flores, 2011) hasta la renovación del contrato social (Arcia & Belli, 2000). Sin lugar a dudas, esta ha sido una de las políticas del MED más monitorizada desde la investigación y desde la opinión pública. A su vez, la misma política planteó una incógnita en sí misma: ¿cómo una política basada en sus principios de acción en la participación social, tan discutida desde la academia y las estructuras micropolíticas, se consolidó como una constante fuente de polémicas en relación con su gestión? Todo ello sucedió debido a los constantes ajustes y oposición.

Uniformidad conceptual vs. contraste de concepciones. Füller y Rivarola (1998) encontraron que, en una visión ingenua, los responsables de formulación de políticas en el MED asumieron que su reforma fue entendida por todos los actores involucrados en su implementación. Directores, maestros y padres construyeron significados distintos al impreso originalmente desde lo central²⁰. Al principio de la Autonomía Escolar, cuando no se tenía claridad de todos los puntos, el MED invirtió muchas energías para explicar los cambios. Esto, más adelante, sería superado con la publicación de un manual en 1999, mientras se esperaba la creación una ley marco para esta política.

Significatividad del aporte económico. Al principio se autorizó el pago voluntario de un aporte de los padres de familia de 10 córdobas (US\$1.48 al cambio promedio de 1994) por estudiante²¹. Paulatinamente, se fue aumentando la presión y las cuotas por autorización de los Consejos Escolares. Para 1996, el aporte de las familias representaba el 20 % del presupuesto anual de MED²² para gasto corriente (Castillo, 1998), para un total de 15 millones de dólares. Ese mismo año, una encuesta a estudiantes de colegios céntricos en Managua reveló que el 60 % había tenido dificultades para pagar las cuotas (Guatemala & Dávila, 1996). Según García Rocha (2012), a partir de las estadísticas del Ministerio de Educación, la recaudación en los institutos autónomos para 2006 fue de 120 millones de córdobas, el MED destinaba 500 millones de córdobas para 9000 centros educativos, con autonomía escolar o sin ella.

Aumento de los costos escolares. Las familias con hijos en las escuelas autónomas pagaban en promedio un 40 % más que aquellas cuyos hijos estaban en escuelas centralizadas (St. Louis, 2006). Esto se debía, además de las cuotas por matrícula y mensualidades, a otros gastos autorizados por el Consejo Escolar, como uniformes, libros, útiles, escarapelas, etcétera.

20 Este punto será abordado más adelante en el posicionamiento de los actores.

21 Algunas familias tenían más de un niño en el sistema educativo escolar, lo cual hacía más difícil el contexto económico familiar. De acuerdo con la Encuesta de Medición del Nivel de Vida de 1994, el 74.8 % de hogares presentaba una necesidad básica insatisfecha, y el 42 % de los nicaragüenses, en promedio aproximado, entre 1993 y 2001 ha sobrevivido con menos de un dólar de consumo por día (44 % en 1993, 42.2 % en 1998 y 43 % en 2001).

22 Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (1994-2007). A la llegada de Miguel de Castilla, se separó la cartera de Educación de las de Cultura y Deportes para crear institutos encargados en esas áreas: Instituto de Cultura (INC) e Instituto Nicaragüense de Deportes (IND).

Brecha en el acceso a la educación. Poco a poco, se fue creando un perfil de las escuelas autónomas: eran las más grandes y urbanas, con capacidad de recaudación porque eran integradas por más estudiantes con padres y madres con mejores condiciones económicas. Por otro lado, estaban las escuelas de las zonas periurbanas y rurales: pequeñas, con pocos estudiantes; sin capacidad de recaudación, la mayoría no se constituyó en escuelas autónomas. Esto generó una dualización socioeducativa o polarización. Así, Rivas (2001) expresa que, al decidir la escuela de sus hijos, los padres se ubicaban de acuerdo con un contexto socioeconómico, unos códigos explícitos e implícitos sobre lo que debía hacer y ser la educación, y una definición delimitada por la capacidad financiera.

Dependencia del modelo. La autonomía significó una reingeniería de los planteamientos de lo que se podía hacer en el centro escolar, y no solo de los autónomos; y aunque funcionó para oxigenar al sistema educativo con nuevos ingresos, planteó la realización de una serie de prácticas como la inserción de un mercado basado en la competencia (financieramente, el número de estudiantes era uno de los determinantes para la definición del monto de transferencia), la administración del bar central como un ingreso, la asociación de lo pedagógico con actividades pagadas (paseos con puntajes, compra de textos o listas de útiles, etcétera), las colectas, la realización de kermeses y rifas, etcétera. La organicidad institucional era distraída por la captación de fondos, en vez de generar un liderazgo pedagógico.

Crisis de la autoridad. Al desconcentrar las decisiones administrativas y empoderar a un Consejo Escolar, se dio pie al surgimiento de liderazgos y apatías propias de un proceso que era una impronta en la historia de una educación siempre administrada desde la centralidad del Ministerio. ¿Quién saldría afectado con el vacío de autoridad que se dejaba?

- El director del centro respondía al Ministerio y al Consejo Escolar; por tanto, tenía dos fiscalizadores de sus funciones. Además, se agregaba el surgimiento de un delegado del Ministerio que, en algunas ocasiones, funcionó como agente de presión y en muchas situaciones se centró en su papel administrativo. Era difícil construir liderazgos con tanta rendición de cuentas (Füller & Rivarola, 1998).
- El profesorado ahora entraría en crisis con su autoridad por dos razones: al aceptar la autonomía debía integrarse a una estructura colegiada donde los padres y el director, normalmente, formaban mayoría para tomar decisiones que no necesariamente mejoraban sus condiciones o los procesos de enseñanza-aprendizaje, sino que se preveían para control de las acciones de cada docente. La otra razón fue que cada profesor funcionó como recaudador²³ de las cuotas, lo cual deslegitimó su trabajo.

La institución misma de la educación fue cuestionada en su papel de implantación de un modelo norteamericano basado en que el mercado solucione los problemas de provisión de un servicio público; por tanto, los actores-clientes (los padres) podían generar constructos desmitificadores sobre los actores-servidores (maestros y escuelas),

23 En un caso aislado, “en Catarina las cuotas voluntarias no se utilizan para mejorar el salario de los maestros. Con esto se ha evitado uno de los problemas centrales que se ha esgrimido sobre la autonomía escolar: convertir a los educadores en cobradores de su bono” (Elvir & Vijil, 2006, p. 60).

su efectividad y sus potencialidades; [...] al mismo tiempo, se desarrolló “una competencia democrática multifacética sobre la autoridad, que rara vez se centra en la tarea técnica de impulsar el aprendizaje de los estudiantes” (Füller & Rivarola, 1998, p. 36).

3.3. Paradigmas a favor y en contra de la Autonomía Escolar

A pesar de los planteamientos sobre si fue una política educativa o no (M. de Castilla, entrevista personal, 5 de abril de 2018), la Autonomía Escolar tuvo un impacto real sobre la educación en Nicaragua. Se considera “política educativa” como una posición oficial en materia educativa que puede expresarse como procesos de tomas de decisiones entre actores oficiales y de la sociedad civil, locales o internacionales (Rizvi & Lingard, 2010). Con este marco de política educativa operan una serie de paradigmas, científicos o empíricos, que modelan los procesos y las maneras como estos se asientan en la operatividad de las instituciones educativas. En este sentido, se construye un paradigma político o *policy paradigm* que, según Verger *et al.*, (2016), constituye una “estructura” de tipo ideacional que discrimina entre las ideas educativas y selecciona los “discursos aceptados” y “buenas prácticas” relacionadas con las políticas educativas globales. Estos, a su vez, marcan una forma de hegemonía con apariencia de contrato social²⁴ o consenso colectivo basada en una “reciprocidad” entre las clases dominantes y las subalternas (Gramsci, 1971; Giroux, 1983; Apple, 1993).

Desde la tradición en economía política crítica (Novelli *et al.*, 2014), los resultados de una política educativa pueden ser generados con base en los siguientes criterios: a) consideran el contexto histórico e institucional de los fenómenos bajo estudio; b) examinan los grupos sociales involucrados y sus intereses de clase; c) buscan deconstruir conceptos, a través de la relación entre argumento, ideología e intereses de clase de los grupos involucrados; d) prestan atención a la distribución y la reproducción desigual de recursos, del poder y del conocimiento, que tiende a vincularse a jerarquías sociales más amplias, y d) no se enfoca en “cosas dadas”, sino que en procesos: cómo lo que es llegó a producirse. En ese sentido, la Autonomía Escolar tuvo diversos enfoques que respondían a esta dinámica.

La Autonomía Escolar provocó un sinnúmero de paradigmas políticos a modo de razonamientos, empleados para justificarla o para descalificarla. Estos fueron utilizados por diversos actores: autoridades, agencias internacionales, *think tanks*, sindicatos, padres de familia y maestros. En una línea favorable a la Autonomía Escolar, los argumentos empleados se concentraban en torno a los beneficios de la participación de los padres de familia en la gestión escolar: de la Escuela Nueva de Colombia se retomó el concepto interactivo de las tareas y la inclusión de los miembros de la familia (Dalin *et al.*, 1990; Puryear, 2000), y de la relación escuela-padres en un modelo de colaboración y alianzas (Epstein, 1995; Williams, 1997). En ese sentido, Arcia & Belli (2001) apuntarán que la premisa inicial de la Autonomía Escolar era que “los padres –y no el Estado– tienen el derecho inalienable a determinar la educación de sus hijos” (p. 19) y que el rol del Ministerio debía ser la satisfacción de las expectativas dentro de las limitaciones culturales y financieras de la sociedad, por lo cual el Estado no podía convertirse en un padre de facto.

24 La idea de renovación del contrato social fue uno de los paradigmas con más voz en la narrativa oficial de introducción de la Autonomía Escolar.

Quienes defendían la Autonomía Escolar empleaban estos argumentos:

- a. La eficiencia de las escuelas se obtendría al responsabilizar a los padres de familia y el profesorado mediante el modelo gerenciado por el director y el Consejo Educativo Escolar (Espínola, 2000; Arcia & Belli, 2001).
- b. La descentralización produciría una preocupación localizada sobre la capacitación en servicio, la acreditación de docentes, la supervisión pedagógica, la producción de material didáctico, la captura de información estadística y la construcción y manutención de los edificios escolares (Prawda, 1992; Espínola, 2000).
- c. El control social –entendido como oportunidad de fiscalización de la comunidad educativa– presionaría a la escuela para optimizar los recursos y cumplir con el calendario escolar (Sánchez, s.f.; A. Bonilla, entrevista personal, 4 de junio de 2018).

En contradicción a estos posicionamientos, los detractores de la política educativa explicaban que la Autonomía Escolar no garantizaba un impacto positivo por el aprendizaje de los educandos, porque:

- a. La naturaleza de la política se enfocaba más en el financiamiento que en la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje. Más que una política educativa, fue una política de financiamiento de la educación (Rivas, 2001; M. de Castilla, entrevista personal, 5 de abril de 2018).
- b. El financiamiento de los centros recaía, en parte, en los padres de familia. La responsabilidad del Estado por la renovación de las infraestructuras, el salario docente (sus aumentos) y los procesos de control o fiscalización habían sido trasladados a los padres de familia, con el discurso de “hacerse cargo de la educación de sus hijos” (M. de Castilla, entrevista personal, 5 de abril de 2018). Esto ubicaba a los mismos padres en un rol ciudadano-cliente, y con sus aportes no se hicieron los suficientes esfuerzos por la renovación de las aulas. Todo ello requería un esfuerzo financiero y organizacional (Rocha, 2007).
- c. El enfoque de la reforma reduce el papel de los padres a los Consejos Directivos o Consultivos, sin una estrategia de cuál es su aporte desde casa o dentro de la escuela más allá de las asambleas (Puryear, 2000).
- d. La reducción del papel de los directores como sujetos de rendición de cuentas era una consecuencia del enfoque administrativo de la Autonomía Escolar. Además de las actividades planteadas por el modelo, en algunas ocasiones debían considerarse los contratiempos que se generaban en temas de logística y seguridad (M. de Castilla, entrevista personal, 5 de abril de 2018; Füller & Rivarola, 1998).

3.4. Posicionamiento de los actores

En toda América Latina, los procesos de descentralización manifestaron como principal argumento que la reforma educativa se producía para alcanzar el “progreso”, equivalente a “competitividad económica” (Moutsios, 2010). Este concepto fue el propulsor sobre el cual se basaba un proyecto global de políticas educativas que eran manejadas, coordinadas y mediadas por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el

Fondo Monetario Internacional (FMI). En la misma fuente, se menciona que estas agencias internacionales han adoptado un rol de autoridad en el tema educativo, basadas en su manejo de datos y en la consolidación de sus estructuras y redes de expertos (*expertise, think tanks*). Estos organismos brindan soluciones “encajonadas” a problemas educativos creados; implementan programas “paquetes” de ideas a las naciones y, en todo esto, persuaden a *policymakers* nacionales para que las apliquen. En este marco de acciones e influencias, Dale (2000) argumenta que los Estados están cediendo voluntariamente aspectos significativos de su soberanía a estas agencias internacionales, con el propósito de insertarse en una economía global de mercado: el Estado de Nicaragua se plegó completamente a esta dinámica.

3.5. Organismos internacionales

La Autonomía Escolar fue otro de los modelos “paquetes” que contó con el financiamiento, el asesoramiento y la promoción de los organismos internacionales (FMI, BM, BID y USAID). En un contexto poscatástrofe, el apoyo debía asumirse como parte de la ayuda para reconstruir el país y restituir la normalidad; sin embargo, en el análisis de las reformas educativas financiadas por organismos internacionales, como el caso de Nicaragua, se ha observado la tendencia a que se emplean en este contexto como un “campo de prueba” (Verger *et al.*, 2017, p. 50).

Al irrumpir el modelo de Autonomía Escolar, dos instituciones multilaterales fueron cruciales para el programa piloto, USAID y el BM (Verger *et al.*, 2017; Arrién *et al.*, 1997), y, siguiendo la lógica del “paquete”, no se consideraron las experiencias precedentes ocurridas en el sistema educativo nacional. Había mucho descontento entre la sociedad por la deficiencia del sistema educativo, por genuinas razones después de un conflicto, y eso fue aprovechado por estos organismos y por el empresariado para que se reencauzara la educación en Nicaragua (R. Lucio Gil, entrevista personal, 22 de diciembre de 2018).

Con los paquetes, también vienen los procesos de renovación de las teorías pedagógicas impulsados por organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). En 1994, el MED, mediante la publicación del Marco de Referencia Conceptual situaba al paradigma constructivista-humanista sobre la base de una interpretación y ejecución para la formación integral, la educación para la paz, la democracia, la familia y el desarrollo (Arrién *et al.*, 1997). Es importante señalar que este organismo también apoyó la creación del Sistema de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (SIMEN) en 1992; a pesar de ello, en un primer momento, no se pudieron enraizar estos esfuerzos debido a la concentración del Estado en propiciar la transformación curricular y la descentralización educativa. Entre 1997 y 1998, el Ministerio de Educación, con apoyo de organismos internacionales, empezó la promoción de las metodologías activas a nivel central.

En otro papel, los organismos internacionales patrocinaron procesos de investigación sobre la efectividad de la Autonomía Escolar. En las evidencias obtenidas, se presentó al modelo como una ruta audaz para la descentralización en toda la región centroamericana²⁵.

25 Constantemente se publicaban resultados de estudios a nivel regional, donde se comparaban los

3.6. Think tanks nacionales

La polarización social alcanzó a todos los grupos, incluidos los *think tanks* de Nicaragua. Los grupos de investigadores críticos y otros apologistas (Rivas, 2001) estaban asociados a diversos segmentos de la sociedad civil: a sindicatos y organizaciones políticas de izquierda, como los primeros, y al grupo empresarial o células de investigación creados dentro del Ministerio de Educación. Los investigadores —o grupos de investigadores— críticos nutrían intelectualmente las luchas sindicales (M. de Castilla, entrevista personal, 5 de abril de 2018), sus principales nudos epistémicos estaban orientados a evaluar la Autonomía Escolar en relación con la fragmentación del sistema educativo nacional, la privatización y la creación de mercados educativos, las condiciones laborales del profesorado, las consecuencias del modelo en contraposición de las particularidades del contexto nicaragüense.

Por otro lado, estaban los apologistas, amparados por el gobierno, quienes habían participado en la formulación e implementación de la política, en organismos internacionales y gremios del sector privado. Sus temas de estudio se centraron en la validación de la efectividad de la reforma: eficiencia en el uso de recursos, rendimiento de cuentas (*accountability*), libre elección y satisfacción de demanda, incentivos laborales para el sector educativo y la participación de los padres.

3.7. Sindicatos docentes

En principio, ANDEN, con una clara afiliación por el entonces opositor FSLN, empleó los mismos mecanismos de la Autonomía para frenarla. Para que un colegio entrara en el régimen de Autonomía Escolar era necesaria la mayoría simple de los votos en el profesorado; por tanto, en un principio, los afiliados a este sindicato, por oposición ideológica, no brindaron un apoyo decidido al proceso de la reforma. A pesar de esto, ante la renovación de plazas y los beneficios observados en un primer momento de la Autonomía Escolar, cuando todavía era un proyecto piloto, muchos de los docentes empezaron a decidir sin contar con el posicionamiento de ANDEN, sobre todo en sectores rurales donde no existía un tejido sindical fuerte. La idea era que la descentralización abriera la oportunidad de “romper el monopolio de los sindicatos” (Gershberg, 1999b). Otras estrategias del sindicalismo en oposición fueron los recursos de amparo por inconstitucionalidad (Gómez, 2003).

También existió una iniciativa del Ministerio para el surgimiento de nuevos sindicatos de maestros, con el propósito de menguar el monopolio del sindicalismo de parte del sandinismo, y para que fueran los aliados del gobierno y del Ministerio en la implementación de los cambios promovidos durante la etapa inicial del gobierno de Violeta Barrios, y después los asociados a la Autonomía Escolar. De esta manera, en 1990, se creó la Federación Sindical de Maestros de Nicaragua, luego rebautizada como

modelos. Cabe destacar que modelos como EDUCO, en El Salvador, fueron objeto de más análisis debido a la estabilidad del proyecto en las prioridades educativas de aquel país. Volviendo al caso de Nicaragua, los procesos investigativos fueron empleados como práctica de sensibilización para el ajuste y la persuasión de los actores nacionales. Véase, por ejemplo, Winkler y Gershberg (2000), Di Gropello (1999), Espínola (2000), Di Gropello y Cominetti (1999). También se puede apuntar al influyente trabajo del Programa de *Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe*-PREAL (2000) que calificó la Autonomía Escolar como una política efectiva en toda la región centroamericana.

Confederación Nacional de Maestros de Nicaragua (CNMN). De esta última organización surgió un año más tarde la Federación Nicaragüense de Trabajadores de la Educación y la Cultura (FENITEC), patrocinada por el mismo Ministerio de Educación (Lucio Gil, 1997). Durante el año de inicio de la Autonomía Escolar, se crearon dos organizaciones más: el Sindicato Democrático “Aristides Sánchez” y la Asociación Nacional de Educadores Cristianos (ANEC).

En resumidas cuentas, además del objetivo de la descentralización educativa, la Autonomía Escolar estaba pensada para minar las estructuras sindicales preexistentes desde una animosidad por lo individual. Al respecto, en Arcia (2000), se argumenta:

La erosión del sindicato en un ministerio descentralizado también ocurre porque los maestros mismos han comenzado a darse cuenta de que la ‘equidad’ promovida por los acuerdos colectivos castiga a los buenos maestros, ya que el buen desempeño personal no tiene impacto sobre su salario –tanto los malos como los buenos reciben el mismo tratamiento en nombre de la solidaridad colectiva (p. 34).

En ese sentido, la relación anterior del Ministerio con los sindicatos siempre mantuvo que uno de los subproductos había dejado una falta de correspondencia entre salario y desempeño docente, y que al no haber esa figura el docente podía negociar sus compensaciones y bonos con el nuevo Consejo Escolar (Arcia, 2000).

3.8. Autoridades ministeriales

El programa de Autonomía Escolar creó expectativas en cuanto al nuevo rol de la autoridad educativa: ¿el Consejo Escolar sería el cuerpo de decisión? ¿Cuál sería el rol del director del centro? ¿Cómo el Ministerio mantendría control sobre las escuelas? ¿Estaba el Estado con esta disposición renunciando a su rol decisorio? ¿Quién regularía las decisiones del Consejo Escolar? Durante el periodo de implementación de la Autonomía Escolar, el Ministerio mantuvo intacta la centralización del currículo, la facultad de auditoría y la evaluación de la calidad (Rivas, 2001; véase tabla 2 sobre funciones del MED central en el sistema de Autonomía Escolar). En el nivel central, el discurso fue que con la Autonomía las escuelas serían “libres de las interferencias políticas provenientes del MED y tendrían más oportunidades de ejercer liderazgo educacional y de aumentar su capacidad de tomar decisiones” (Arcia & Belli, 2011, p. 6).

En este contexto, se invistió de mucha fuerza a los delegados departamentales y municipales²⁶ como actores de peso en las decisiones de la comunidad educativa (Füller & Rivarola, 1998; Rivas, 2001) debido a su cercanía con la red central del Ministerio y con los políticos locales. Entre sus funciones estaban el control de los estándares, la creación de nuevas plazas, la auditoría de procesos administrativos y financieros, y la intervención de los centros en caso de anomalías. En una de las conclusiones de Füller y Rivarola (1998), se anotó que se cuestiona la contradicción de que una figura que representa al Ministerio tenga tanta influencia sobre las comunidades que fueron llamadas a la

26 Funcionarios del MED que responden a la división político-administrativa (por región, departamento y municipio) del país, y que se encargan de la administración y la supervisión de los servicios educativos de competencia del MED según el Reglamento de Ley 290, Ley de Organización, Competencia y

Autonomía.

La otra figura de autoridad trastocada por el esquema de la Autonomía Escolar fue la del director, cuyo rol pasó a ser meramente administrativo, enfocado en la rendición de cuentas, y carente de liderazgo educacional (De Castilla Urbina, 2001; Puryear, 2001; Füller & Rivarola, 1998). Más allá de un ejercicio de meritocracia, el director era un “puesto de confianza” que representaba al ministro, quien “tenía la última palabra” en cuanto a su selección o a su remoción (A. Bonilla Jarquín, entrevista personal, 4 de junio de 2018).

3.9. Docentes

El profesorado tuvo una actitud ambivalente frente a la Autonomía Escolar. Por un lado, el Ministerio de Educación promocionaba una opción —a costa de los padres de familia— para el aumento de su salario, por eso muchos decidieron apoyar el programa. Según Gershberg (1999, 2004), citado en Verger *et al.* (2017), “cuando el gobierno comenzó, a partir de la década de 2000, a revertir la política de cobro de cuotas, la gran mayoría de las escuelas continuaron aplicándola por presión de sus propios equipos docentes” (p. 52). Es comprensible su posicionamiento de apoyo en cuanto a la dinámica de conseguir mejor remuneración en una época cuando el salario no alcanzaba los US\$70 mensuales (con título y antigüedad, US\$100 en el caso de las plazas en educación secundaria²⁷), uno de los más bajos de América Latina, frente a los US\$160 del costo de la canasta básica (Castillo, 1998) Por otro lado, estaba toda la disyuntiva ética de cobrar cuotas a sus educandos y supeditar su mejoría a una presión económica a las familias pobres. De hecho, en el estudio de Füller & Rivarola (1998), se explica que fueron los mismos docentes quienes cuestionaron la legitimidad de la descentralización al no cumplirse las promesas, o bien al sentir la presión de los compañeros por el cobro en el aula (M. de Castilla, entrevista personal, 5 de abril de 2018); porque fueron ellos mismos los colectores de la cuota: se trastocó con ello también la relación con los padres, que pasó a revestirse de valores mercantilistas (Rivas, 2001). Otra de las ambivalencias del profesorado fue en torno a la participación de los padres de familia. En ese sentido, al principio se pensó que serían una contraparte para obtener mejores indicadores de aprendizaje al poder establecer relaciones más cercanas para el reforzamiento en casa. Sin embargo, en comunidades muy pobres, sobre todo en zonas rurales, los padres fueron con frecuencia percibidos como “ausentes y desinteresados” por los maestros (Puryear, 2000). Además, en un nuevo esquema de participación de algunos padres líderes, la inclinación política afín al gobierno (por tanto, a la del director como cargo de confianza del ministro), hizo que los docentes percibieran una disminución en su influencia en la

Procedimiento del Poder Ejecutivo.

- 27 El principal argumento de los apologistas en cuanto al bajo salario de los docentes es que la economía estaba mal y la situación era similar para todos los profesionales. Por ejemplo, Arcia (2000) propuso este análisis para aclarar este asunto:

“El salario debe ser medido en base al monto neto recibido por hora. Esto se hace para poder comparar a profesionales que reciben un sueldo neto por 40 horas de trabajo semanales, con maestros que reciben compensaciones monetarias no salariales (bonos, subsidios, etc.) y/o que trabajan menos de 40 horas por semana, y menos de 250 días por año. Aun cuando el salario sea bajo en términos absolutos para los profesores, no se puede concluir que los maestros son mal pagados, a menos que haya diferencias salariales con otros profesionales de las mismas características” (p. 302).

toma de decisiones (Füller & Rivarola, 1998; King, Özler & Rawlings, 1999). En esta última fuente, se explica:

Los docentes sienten muy poca influencia en la toma de decisiones, incluidas las decisiones sobre cuestiones pedagógicas, y la autonomía, *de jure* o *de facto*, en el mejor de los casos no tiene ningún efecto y, en el peor, tiene un efecto negativo en la percepción de los docentes sobre su influencia (p. 16).

De hecho, una de las recomendaciones de una evaluación de impacto del Ministerio de Educación explica la necesidad de “elevar el nivel de influencia de los docentes en los Consejos” (1998, p. 89). El director y los padres resultaban ser mayoría en los Consejos Escolares y, aunque podían escoger o pedir destitución del director, al tener el beneplácito del Ministerio en la sede central o en la delegación (departamental o municipal), este último tenía muchas capacidades para el manejo “arbitrario” (Füller & Rivarola, 1998): “Si alguien no está de acuerdo con la situación, esa persona está marcada, uno se siente incómodo, bajo la presión de la oficina del director” (p. 32), mencionó uno de los docentes. De igual manera, el profesorado fue consciente de que con la Autonomía Escolar se abrió un frente de lucha: ¿cómo hacer para que el Consejo Directivo empleara sus energías y recursos para la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje? En la misma fuente, un maestro resumía esta situación así:

No hemos recibido el apoyo total del Consejo Directivo. Cuando [tenemos] reuniones para analizar el problema del bajo rendimiento académico o para entregar calificaciones, les pedimos ideas, propuestas, cómo trabajar juntos... pero no nos decían nada. Son silenciosos, o solo se vuelven críticos contra los maestros. No se miran a sí mismos (p. 39).

Al crear un sistema cliente-servidor, con mecanismos de recompensas inestables por la falta de constancia en las recaudaciones de las cuotas, con un esquema de crisis de autoridad y de participación, se subvirtió el compromiso de los docentes por la mejora pedagógica.

3.10. Padres de familia

De forma paralela al surgimiento de los discursos sobre descentralización en los Ministerios de Educación en América Latina, surgió el interés por la participación de la familia en los sistemas educativos nacionales, a tal punto de considerarlo una de las condiciones para corregir los fallos del mismo sistema (Keith, 1996; Reimers, 1996; citados por Martiniello, 2000, p. 175). En la lógica del Ministerio de Educación de Nicaragua y en el afán de cambios democratizadores, se introdujo el concepto del contrato social y de su renovación con la familia a través del sistema educativo. En ese sentido, las estructuras ministeriales debían reconocer a los padres “el derecho de opinión con respecto al contenido y al proceso educacional y control local sobre los recursos educacionales con el fin de promover la responsabilidad por los resultados y la competencia en la entrega de educación pública” (Arcia & Belli, 2001, p. 6).

El restablecimiento del contrato social (Arcia & Belli, 2001) debía basarse en la inclusión de los padres y de la sociedad civil en la gestión de las escuelas, en el derecho

de los padres a la opinión y en el control de la educación de sus hijos, en el aumento de la eficiencia operacional del sistema educativo público mediante el control. Así es como la Autonomía Escolar surgió como la oportunidad de descentralizar y de incluir esas voces de los padres de familia que, hasta ese momento, fueron considerados “receptores pasivos de directrices emanadas del gobierno central” (Castillo, 1999, p. 97)”. Esto generó muchas expectativas en torno al rol que asumirían los padres en la gestión escolar. Dadas las circunstancias de la introducción de la Autonomía Escolar, se consideró como un barómetro la participación de los padres y cómo esto impactaría sobre el aprendizaje.

El primer obstáculo y controversia fue la cuota exigida para la manutención de los bonos a docentes y algunos proyectos de infraestructura. Eso trastornó las concepciones de la participación debido a que la mayoría de los padres asoció el esfuerzo de participación con el cobro de una doble recaudación²⁸ (impuestos fiscales y cuotas en el colegio). Además, esto generó un fenómeno de exclusión de los padres de familia que no podían pagar (o lo hacían con retrasos) las cuotas que el Consejo Escolar definía. En aquel momento, el cobro de una cuota por muy baja que fuera representaba un sacrificio que no todos podían cumplir. Al respecto, el especialista Alex Bonilla²⁹ (entrevista personal, 4 de junio de 2018) expresó:

(...) sí, hubo factores de exclusión desde la visión de tipo de escuela autónoma que se tenía. El cobrar, imponer el cobro, aunque fueran 20 córdobas, (...) (hace unos años era la cena de una familia de cuatro personas), pedirles 20 córdobas a una familia, a un padre, a una madre mensualmente para aquellos que no tenían nada, era un padre o una madre que debía sacar a su niño de la escuela.

Y sobre el mismo tema, Füller & Rivarola (1998) concluyeron que:

Los padres rara vez hablan de cambiar su propio comportamiento para ayudar a sus hijos a mejorar en la escuela. El tema de la cuota es tan controvertido y difícil que llega a ser visto como el tipo exclusivo de contribución que se espera de los padres (p. 55).

Esto último fue un rasgo destacable en la mayoría de los procesos de descentralización educativa que manifestaron una correlación con la promoción de la participación de los padres de familia. A pesar de las expectativas de los maestros y directores, las contribuciones se convirtieron en el “barómetro” que se empleó en las escuelas para medir la participación; esto creó tensiones entre familia y escuela, sobre todo en comunidades marcadas por la pobreza (Puryear, 2000).

Por otro lado, los maestros esperaban que los padres de familia asumieran distintos roles, en lugar de solo financiar los gastos corrientes del colegio. En la literatura educativa de la época, se presentaban el modelo de padres como maestros,

28 En la narrativa de los sindicatos y de los grupos de investigación críticos, se habló de la doble recaudación como una práctica ilegal. No se puede cobrar dos veces por la misma educación pública que debía asegurarse con el dinero de los contribuyentes.

29 Investigador educativo. Fue parte del equipo del MED durante los tres periodos presidenciales que mantuvieron el régimen de la Autonomía Escolar.

cuya contribución consistiera en supervisión y trabajo en tareas escolares en casa y en proyectos de aprendizaje (Epstein, 1986; Snow et al., 1991; Henderson & Berla, 1994). Sin embargo, el proceso planteado por la Autonomía Escolar estaba enfocado en que el padre se asumiera como agente de apoyo, cuyo aporte eran las contribuciones económicas para la provisión del servicio educativo (Winkler, 1997; Henderson & Berla, 1994). En parte, esto sucedió así porque muchos padres tenían un bajo nivel educativo que no les permitía aportar desde una figura docente en casa (Snow *et al.*, 1991). En relación con esto, el informe de Füller & Rivarola (1998) grafica muy bien esta problemática:

Según los informes, la participación de los padres está aumentando en varias escuelas. Nuestros datos cualitativos no pueden responder a las preguntas: ¿qué tan generalizados son estos avances en la participación de los padres? ¿Y qué padres son los que más pueden involucrarse? Pero, en general, nuestras entrevistas revelaron casos alentadores donde los padres se están involucrando más en el Consejo y en los eventos sociales que son alentados por los programas de capacitación dirigidos por el Ministerio sobre descentralización. El carácter de esta participación es estrecho en la mayoría de los casos. Muchos directores y maestros expresan que los padres pueden desempeñar un papel más importante en el hogar, alentando la asistencia regular y la finalización de la tarea. Sin embargo, los padres no informan haber escuchado sobre estas preocupaciones, ni indican ningún cambio en la forma en que alientan a sus hijos. Se requiere más investigación para comprender la amplitud con la que los padres se están convirtiendo en actores más importantes en el proceso de enseñanza-aprendizaje. En algunas escuelas, escuchamos sobre la hostilidad y la falta de respeto entre los maestros y los padres. Esto está muy por debajo del espíritu de participación democrática, destacado en la retórica del Ministerio que rodea los objetivos de autonomía (p. 75).

En esta cita, se puede obtener la lectura del posicionamiento de los padres: el modelo basado en padres como apoyo a la escuela era una perspectiva predominante. Si esta categoría de “padres como agentes de apoyo” era la única válida para el sistema, fue natural que surgieran tensiones entre padres y maestros por la responsabilidad de los resultados de aprendizaje, y sobre todo cuando se comparte un escenario de debate como el Consejo Escolar, donde los profesores achacaban los bajos rendimientos a una situación familiar, y los padres, a un bajo desempeño del docente. En ese sentido, surgían divergencias por la falta de confianza entre padres y maestros, estereotipos o prejuicios sobre familias pobres, y la obvia divergencia del rol de los padres en un escenario de participación y de gestión escolar. Aunque existía un consenso en la reforma educativa alrededor de la importancia de la participación de los padres, las preguntas que subyacen a esto para esa época y para la nuestra son: ¿en qué consiste esa participación? ¿Y de qué manera se relaciona con el rendimiento académico de los hijos? (Puryear, 2000). En resumidas cuentas, al menos existía un involucramiento real y presencia de los padres: se asumía un compromiso social de la familia con la educación y se mantenía la idea de que era responsabilidad del padre y de la madre la participación en la escuela (A. Bonilla Jarquín, entrevista personal, 4 de junio de 2018).

4. Autonomía Escolar y calidad de la educación

A raíz de la introducción de las reformas educativas, influidas por los presupuestos neoliberales del Consenso de Washington (Gentili, 1999; Colella & Díaz Salazar, 2015), la creación de mercados educativos fue considerada como la clave para elevar la calidad educativa debido a que se generaban campos de competencias entre colegios privados y públicos, que permitieron a los padres (que se permitían pagar) escoger según su preferencia (derecho del consumidor). Por lo tanto, la mejora de la calidad de la educación en Centroamérica fue asociada con la necesidad de responder a un impulso global de reformas educativas en consonancia con el nuevo modelo de gestión estatal en el cual se podía medir la educación según resultados después de un proceso y en respuesta a un mercado que requiere formación de recursos humanos.

Según Arrién (2000), los procesos de reforma educativa en la región “contienen referencias explícitas a la calidad de la educación como una de las prioridades en las decisiones políticas y operativas de los respectivos gobiernos, lo que las ha convertido ya en políticas de estado de largo alcance” (pp. 357-358). Cabe preguntarse entonces: ¿hubo una conceptualización sobre modelo de calidad educativa en la política de la Autonomía Escolar? ¿Cuál era esta? ¿En qué consistía? En principio, Arcia & Belli (2001) plantearon que la autonomía escolar era “el primer paso para el mejoramiento de la calidad educacional, dado que fomentaba los incentivos personales que motivarían a los padres y a los maestros a trabajar en conjunto”.

En la literatura alrededor de los procesos de reforma educativa en los noventa, el mejoramiento de la calidad significaba un mayor aprendizaje, especialmente en matemáticas y lenguaje (Wolff, 2000). De esta manera, aparecieron las pruebas estandarizadas a nivel regional para observar la calidad y hacer estudios comparativos. El concepto resultaba insuficiente. Arrién (2000) agregó que la calidad es relevancia de esos resultados para la vida del educando y el desarrollo de la comunidad y la sociedad.

Por su parte, el Banco Mundial (1996), principal asesor de las reformas educativas en la región y de Nicaragua, planteó que la calidad de la educación era difícil de definir y de medir; sin embargo, está determinada tanto por las condiciones de aprendizaje como por los resultados de los estudiantes. Este concepto se alinea con la propuesta de la Conferencia de Jomtiem de 1990. Al respecto, Tünnermann (s. f.) explica que “la calidad de la educación se hace realidad en los aprendizajes cualitativamente relevantes... no está tanto en lo que se enseña sino en lo que se aprende, por lo que en la práctica dicha calidad está cada vez más centrada en el propio sujeto educativo”.

A diferencia de Arrién (2000), Vijil (2013), citada por Castillo Aramburu y Martínez Ellsberg (2016), argumenta que las políticas de descentralización en la región no demostraron que influyeran positivamente en la calidad de la educación: mejoramiento docente, mejoramiento del ambiente escolar, etcétera, ni siquiera en saber si tuvo impactos positivos en los aprendizajes de los estudiantes. Por su parte, A. Bonilla Jarquín (entrevista personal, 5 de julio) manifiesta que ni siquiera se constituyó un modelo de escuela durante el proceso de reforma educativa, en particular de escuela autónoma, debido a la multiplicidad de intereses y particularidades que estuvieron presentes en la construcción del modelo de Autonomía Escolar.

A pesar de esto, quizá parte de la herencia de la Autonomía Escolar y de su puesta al día con los conceptos empleados en los foros internacionales sobre educación³⁰ y por permitirse un debate amplio entre varios sectores educativos, además de la Ley de Participación Educativa (2002), con el fin de que dicha mejora sea una mirada más conciliadora entre distintos pareceres sobre en qué consistía la calidad de la educación. El texto de la Ley 582, Ley General de Educación, plantea que la calidad de la educación es:

(...) el criterio transversal de la educación nicaragüense que desafía los procesos educativos en relación con los resultados académicos y con la relevancia de los aprendizajes para la vida de los educandos. Abarca la concepción, diseño de planes y programas de estudio que conforman parte importante del currículum; así como el desempeño o rendimiento de los educandos, del propio sistema educativo como tal y de la educación en su relación con el capital humano requerido por el desarrollo de la nación. La calidad de la educación apunta a la construcción y desarrollo de aprendizajes relevantes, que posibiliten a los educandos enfrentarse con éxito ante los desafíos de la vida y que cada uno llegue a ser un sujeto-actor positivo para la comunidad y el país.

En su definición por ley, el concepto sobre calidad educativa recoge los principios de la Conferencia de Jomtiem (1990), la centralidad en los resultados de aprendizaje y de la relevancia de estos para la vida, así como para el capital humano (nótese la influencia del presupuesto neoliberal de ver la educación como sistema reproductivo de las fuerzas de trabajo y como respuesta a un mercado laboral) y el enfoque del sujeto-actor que es el estudiante. Un concepto políticamente correcto.

4.1. Evaluación de la calidad educativa

Durante el periodo de vigencia de la Autonomía Escolar, no se reporta ningún estudio longitudinal sobre el impacto del programa sobre el logro de los aprendizajes. De hecho, entre esos estudios se puede citar el de Di Gropello (1999), quien concluyó sobre la necesidad de monitorizar la evaluación de las escuelas autónomas: “Es fundamental contar con un marco regulador adecuado a las exigencias de regulación y supervisión de un sistema descentralizado de provisión de servicios educativos. Este marco debería involucrar al nivel central, así como a los niveles intermedios y locales” (p. 169). Ese sigue siendo un tema pendiente hasta hoy. Hay una constancia de dos indicadores bien claros, propios de las teorías sobre la eficiencia en la educación: la retención y la promoción. En Nicaragua, la insistencia en estas dos variables, desplazan a un segundo plano cualquier iniciativa de evaluación de la calidad que no termina de concretarse, ni siquiera en la actualidad. En ese sentido, se considerará los criterios para la evaluación de la calidad en cuanto a acceso y cobertura, impacto en los resultados de aprendizaje, cambios en la gestión escolar y la participación de los padres. En otras palabras, contrastar los objetivos iniciales de la Autonomía Escolar con la evidencia presentada en diversos estudios.

30 La Ley General de Educación fue aprobada en 2006, último año de implementación de la Autonomía Escolar. Para esa época, ya había existido suficiente discusión entre los círculos de influencia para la educación y puede plantearse esta ley como una de las más consultadas en la historia reciente del país. Esto fue debido, en parte, a la experiencia que representó la Ley de Participación Educativa en cuanto a directrices de negociación.

4.2. Acceso y cobertura

La Autonomía Escolar, como otros programas similares en la región, falló en la demostración de sus beneficios para la promoción de mejores resultados de aprendizaje. Al contrario de facilitar el acceso a la educación, se convirtió en un fenómeno expulsivo. En el estudio de St. Louis (2006)³¹, se identificó que los niños que asistían a escuelas autónomas tendían a ser de familias con un estrato socioeconómico más alto³² que los niños de escuelas no autónomas: los niños en escuelas autónomas tenían menos probabilidad de vivir en condición de pobreza o de pobreza extrema (46 y 11 %, respectivamente) comparados con los niños en escuelas centralizadas (72 y 35 %). Esto marcaba una brecha social en el acceso a la educación. El costo de las escuelas autónomas resultó inalcanzable para niños provenientes de las familias más pobres.

A lo interno de cada colegio autónomo, el acceso estaba determinado por la relación “alumnos por profesor”. Bajo el régimen de Autonomía Escolar, la tendencia fue su incremento en comparación de las escuelas centralizadas. Esto fue una consecuencia de una política impulsada por el Banco Mundial de mantener un promedio de 45 alumnos por profesor (Di Gropello & Comminetti, 1998). Además de esto, habría que preguntarse la cualificación de los docentes: en promedio, las escuelas autónomas contrataban un 6% más de maestros no certificados que las escuelas centralizadas (Bay, 2006).

4.3. Impacto en los resultados de aprendizaje

La carencia de pruebas estandarizadas aplicadas en diferentes momentos de la implementación de la Autonomía Escolar dificulta determinar si el programa tenía un impacto real sobre los aprendizajes del estudiantado. Entre 1996 y 1997, se aplicaron una serie de pruebas evaluativas de Español y de Matemáticas realizadas tanto en escuelas autónomas como en otras no autónomas: la conclusión fue que no existía una diferencia significativa entre el rendimiento de los estudiantes, sobre todo en la primaria; sin embargo, la correlación cambia en la secundaria, con centros con más de dos años de haberse incorporado al régimen de la Autonomía Escolar (MECD, 1998). De todas formas, estadísticamente, las diferencias no resultan significativas. No hay una diferencia sustancial entre la educación administrada en las escuelas públicas autónomas y aquellas no centralizadas. En el mismo documento, se plantea una comparación entre los resultados de las escuelas privadas, y estas muestran indicadores más deficientes.

En Castillo Aramburu y Martínez Ellsberg (2016), se registra otro análisis realizado por Arcia (2012): al hacer una comparación simple de resultados de una encuesta de Lectura y de Matemáticas, se nota una diferencia a favor de escuelas centralizadas (nivel proficiente de lectura es de 3.5 % y de Matemáticas es de 0.5 % en escuelas autónomas; en comparación con el nivel proficiente en Lectura de 11.8 % y de Matemáticas de 2.5 % en escuelas centralizadas). Nuevamente, estos datos no son lo suficientemente significativos

31 Para ampliar la discusión sobre el fenómeno de la brecha social en el acceso a la educación en su relación con el ámbito sobre participación de los padres, se puede recuperar la conclusión de Di Gropello (2006), citada en Castillo Aramburu y Martínez Ellsberg (2016): “(...) la probabilidad de que un niño asista a una escuela autónoma está relacionado con la situación socioeconómica y la educación de sus padres” (p. 182).

32 Una de las razones de esta diferencia fue probablemente que en el diseño del Programa se escogieron escuelas que ya estaban en una mejor situación que la media (St. Louis, 2006, p. 18).

para ser conclusivos, debido a las posibilidades del margen de error y de otras variables estadísticas. En el estudio de Bay (2006), basándose en el estudio de King *et al.* (1999), se concluyó que los estudiantes de escuelas autónomas no obtuvieron mejores resultados en los exámenes estandarizados que los de las escuelas no autónomas. En otro tema, Di Gropello (2006) encontró, según datos del MECD (2003), que las tasas de repetición eran menores en las escuelas autónomas que en las no autónomas, pero solo levemente, y tasas de deserción eran mayores en las escuelas autónomas en los primeros cinco grados de la primaria.

4.4. Gestión escolar

En el caso del modelo de gestión, la Autonomía Escolar representaba todo un hito en cuanto a la desconcentración de las funciones. El Consejo Escolar hacía un plan de desarrollo educativo, en el que se contenían mecanismos de control de los recursos financieros y humanos de la escuela. En ese sentido, el primer punto de comparación fue la eficiencia. En Arcia y Belli (2001), se explicaba en un contraste simple entre dos escuelas con distinto régimen:

Otra prueba de la eficiencia en la gestión y en la operación se encuentra al efectuar una rápida comparación entre dos escuelas secundarias de Managua: Modesto Armijo (autónoma) y Maestro Gabriel (centralizada). En 1997, la escuela autónoma tenía 3.500 alumnos y 89 maestros, en tanto que la escuela centralizada tenía 3.600 alumnos y 149 maestros (p. 19).

En la misma fuente, se plantea que las escuelas autónomas ahorraban nueve días pedagógicos por maestro al año, solo con el hecho de que los docentes recibieran sus sueldos en efectivo en la dirección del centro, en vez de esperar pago por cheques en las filas de un banco. En otra publicación, Arcia (2000) estimó que uno de los principales aportes de los padres fue la provisión de “mano de obra para el mantenimiento preventivo a bajo costo”. Esto permitió concentrar recursos que estaban destinados a eso para otras necesidades más urgentes del sistema educativo nacional.

Por el mismo modelo de concreción de la participación educativa y de la existencia de un Consejo Escolar, la evaluación de King y Özler (1998) y de Winkler y Gershberg (2000) plantea que en las escuelas autónomas se estaban tomando más decisiones significativas sobre escolarización, particularmente en la determinación del plan y presupuesto, en contrapunto a las escuelas no autónomas. Asimismo, con base en encuestas a docentes de escuelas autónomas, se indicó que en estas³³ tenían mejores recursos escolares e infraestructura que en las instituciones no autónomas (Parker, 2005); sin embargo, se reconoce esto por la capacidad de recaudar y de asignar fondos para responder a necesidades concretas.

Con la participación vino la capacidad de decidir sobre materias extracurriculares, como los casos reportados en Elvir y Vijil (2006) en el municipio de Catarina, donde la comunidad logró introducir a partir de 1997 dos asignaturas: inglés y Computación. En ese mismo estudio, se señala que los actores consultados mencionaron haber mejorado

33 Por la naturaleza de la carrera docente y de los horarios de atención directa, los docentes podían tener más de una plaza. Muchos de ellos trabajaban en escuelas públicas (autónomas o no) y en privadas, en

en la gerencia escolar y pedagógica, aunque ello representara más trabajo para los directores del centro. Adicionalmente, la comunidad había apoyado en la infraestructura. Otro factor potencial de la gestión escolar para valorar como positivo en la consecución de una calidad del contexto educativo, fue la participación de las familias en el proceso educativo. La evidencia no reportó que, en el marco de la Autonomía Escolar, haya generado una mejora de la participación de los padres en la escuela (Bay, 2006; Di Gropello, 2006; Gershberg, 1999; Füller & Rivarola, 1998).

El enfoque en lo administrativo que concentra a los Consejos Escolares en la rendición de cuentas, y la desconfianza del MECD Central en torno a la adhesión de los centros autónomos a las dinámicas, a las normas y al plan de estudio nacionales, fueron temas constantes en las discusiones a nivel local. Por eso, el Banco Mundial (1996) recomendó el establecimiento de los planes de estudio y las evaluaciones de aprendizaje a nivel nacional y regional, mediante una distinción clara entre la administración y la asignación de recursos a nivel de la escuela y la dependencia exclusiva del financiamiento local. Esto se fue concretando a inicios del nuevo milenio. Mientras tanto, la Autonomía Escolar creó una paradoja: al responder a las estructuras de una burocracia central (*accountability*), se limitó su autonomía, su margen de acción en libertad (Hannaway, 1991; Rivas, 2001).

Prácticas

A partir de 1993, se impulsó la versión más radical³⁴ (Verger *et al.*, 2017) de las políticas de descentralización educativa impulsadas en Centroamérica: además de la delegación de funciones pedagógico-administrativas en Consejos de Padres de Familia, se planteó el financiamiento local de las estructuras del sistema educativo. Esto último nunca visto en otros esquemas de descentralización. Las escuelas autónomas estuvieron gobernadas por un Consejo Escolar integrado por director, padres y maestros después de firmar un contrato. El Consejo podía contratar o despedir al director, y este último a los maestros. La compensación de los docentes estaba normada desde esquemas legales y convenios a nivel nacional; sin embargo, otros beneficios podían ser objeto de análisis por parte del Consejo. La autoridad central del Ministerio siguió manteniendo un tendido de delegaciones departamentales y municipales, además de la potestad de fijar estándares, normas generales y el currículo nacional.

4.5. Financiamiento de la educación

Después de firmado el acuerdo de Autonomía Escolar, el centro pasaba a financiarse a partir de tres mecanismos (Arcia & Belli, 2001; Espínola, 2000; Rivas, 2001): 1) transferencia fiscal, entregada semestralmente con base en el cálculo por estudiante matriculado, determinado por una fórmula cuyas variables eran: deserción, promoción, presentismo y puntualidad docente e índice de pobreza municipal; 2) financiamiento local cuasivoluntario³⁵ (US\$1.22 por estudiante en secundaria, voluntario en la primaria);

turnos diferentes.

34 Véase tabla 3. sobre Autoridad para la toma de decisiones de los Consejos Educativos en los diferentes procesos de descentralización y en escuelas privadas

35 El cobro de la cuota para la secundaria era obligatorio; en el caso de la primaria, no lo era. Sin embargo, hay muchos registros anecdóticos de cómo el profesorado ejercía presión para que los padres pagaran

3) actividades de recaudación provenientes de donaciones o *fundraising*, como rifas, patrocinios, concursos (reinados), ventas en el bar central, etcétera.

Las dinámicas de recaudación se convirtieron en parte de los esfuerzos en los que el Consejo se mostró más beligerante (García Rocha, 2012). El docente pasó a ser el recaudador cotidiano de las cuotas, y eso trajo múltiples complicaciones (Rivas, 2001). Después de muchas polémicas, el gobierno empezó a revertir la tendencia del cobro, pasando del aval a las sanciones para aquellos directivos que no explicasen el carácter voluntario de los aportes³⁶.

Los fondos servían para cubrir el gasto corriente y el aumento del salario docente hasta en 25 % mediante el otorgamiento de bonos en dependencia de la asistencia de los estudiantes y docentes, cumplimiento de metas y responsabilidades del docente con el centro escolar. El dinero era administrado por el director y por un padre de familia que fungía como tesorero, ambos tenían firmas bancarias para la liberación de fondos mediante la emisión de cheques (García Rocha, 2012). En cuanto a los centros rurales, donde la población estudiantil era escasa, en torno a una escuela magneto se crearon los Núcleos Educativos Rurales Autónomos (NERAS), que funcionaban como una sola escuela autónoma al momento de la rendición de cuentas y del cálculo de la transferencia estatal. En el aspecto económico, después de muchos debates y protestas, el gobierno cambió fuertemente el rumbo de la autonomía escolar, pasando de ese aval legal del cobro obligatorio de aranceles a las familias (en la educación secundaria) a una política más estricta de sanciones para aquellos directivos que no explicitasen el carácter voluntario de este.

Otra dinámica que fortaleció el régimen de Autonomía Escolar fue la publicación de los manuales por parte del Ministerio de Educación en 1998. Estos servían para la prescripción de los roles y de las líneas de acción en el marco de la descentralización educativa, y funcionaron como estrategias para la difusión del modelo.

Estas nuevas disposiciones sobre cómo se gestionarían los centros crearon diferentes conceptos operativos en cada uno de los actores. La evidencia mostró que la Autonomía Escolar fue más efectiva en aquellas escuelas con posibilidades económicas, cuya historia institucional y de relación con su comunidad³⁷ había apuntado hacia la cohesión, un sentido de misión, con un fuerte sentido de responsabilidad compartida (Füller & Rivarola, 1998), en su mayoría de secundaria (King *et al.*, 1999). Por el contrario, las escuelas fracturadas por la pobreza, periurbanas y rurales tendían a acentuar los problemas y a enfatizar que el Régimen de Autonomía no estaba respondiendo a su contexto.

la cuota: desde la mención directa de quién había dado el aporte (develando así quién no lo había hecho), hasta la presión en clase de no aplicar los exámenes a estudiantes por no haber pagado el aporte y, por tanto, no tener derecho a la papelería. En Asensio (2014), se apunta que en algunos casos la nomenclatura empleada en los centros autónomos no distaba de los términos empleados en la jerga bancaria: "arreglos de pago y negociación de deuda".

36 A pesar de esto continuaba la polémica, puesto que constitucionalmente se prescribía la gratuidad de la educación.

37 Elemento preexistente. Muchos actores, en Füller y Rivarola (1998), mencionaron que la participación de la comunidad en la escuela no era nada nuevo para ellos.

Corrupción

Uno de los puntos más atacados por los detractores de la Autonomía Escolar fue el referido a las prácticas de corrupción asociadas con el manejo de los fondos de los centros autónomos. En Di Gropello y Comminetti (1998), se expone que en muchos de los centros auditados por la Contraloría General de la República, se encontró problemas en la gestión financiera de las escuelas autónomas. De hecho, en muchos de los informes de rendición de cuentas que analizaron para la realización de esa investigación, se halló que los padres de familia no habían ratificado su contenido con su firma y que, según las normativas, esto era de estricto cumplimiento. En ese sentido, una de sus conclusiones fue que la tarea de seguimiento al manejo financiero era una actividad compleja, que exigió muchos esfuerzos por parte del equipo del MECD Central.

En 2006, último año de la Autonomía Escolar, el entonces ministro de Educación, Miguel Ángel García, expuso detalles sobre el fenómeno de la inflación de las estadísticas sobre aumento de las matrículas. Esta era una práctica de algunos directivos de los centros, la cual realizaban con el fin recibir mayores montos de transferencias fiscales. El Ministerio no tenía mecanismos efectivos para contrastar la matrícula inicial con la final, más allá de los mismos informes enviados desde las direcciones de los centros.

Según García Rocha (2012), el Régimen de Autonomía Escolar presentaba:

- Un débil sistema de fiscalización que solo consistía en reportes físico-financieros enviados periódicamente sobre la ejecución de los fondos.
- Una falta de mecanismos claros en la Ley de Participación Educativa y su reglamento para la solicitud de información relacionada con el rendimiento financiero y de las metas de los centros autónomos.
- Una escasa relevancia a la contabilidad desagregada de los fondos para distinguir el rendimiento financiero de las transferencias y de las contribuciones.

A pesar de que existía toda una serie de razones para que el Ministerio interviniera en un centro educativo por actos de corrupción probables (Arcia & Belli, 2001), la realidad es que no tuvo la capacidad técnica y la experiencia suficiente para dar un seguimiento a este aspecto. También estaba el posicionamiento contradictorio y políticamente incorrecto: fiscalizar de forma rigurosa era opuesto a la idea de la descentralización esperada con base en una responsabilidad compartida y un control desde las comunidades, a la vez que con eso se aceptaba que la Autonomía Escolar había creado vicios y una desmoralización del sector educativo.

También hubo otras prácticas más difíciles de detección (A. Bonilla Jarquín, entrevista personal, 4 de julio de 2018; M. de Castilla Urbina, entrevista personal, 5 de abril de 2018) como venta de calificaciones, de certificados y de títulos; de relaciones comerciales con proveedores de materiales de estudios, con prácticas de cohecho; de realización de actividades académicas que representaban un costo adicional a las familias, como paseos con guías, puntaje por venta de bonos, etcétera. El tema de la corrupción fue uno de los argumentos más empleados para atacar la efectividad de la política durante su implementación, y que terminaría siendo una de las principales premisas para su abolición.

Resistencia

La autonomía escolar comenzó con 20 escuelas de secundaria en 1993. Para 1997, el 73 % de las escuelas públicas de educación secundaria, y el 37 % de las correspondientes a la primaria eran autónomas. En 2002, año de la masificación del régimen por la vía jurídica mediante la promulgación de la Ley de Participación Educativa, el 37 % de las escuelas públicas (1,781) del país eran autónomas: estas concentraban al 63 % de los estudiantes de sistema educativo, un poco más de medio millón, y 13,419 docentes (Di Gropello, 2006). Después de un éxito parcial en la propagación del modelo, muchas de las escuelas retornaron a un esquema centralizado, en un marco ministerial que había erosionado los impulsos originales del programa y que, en ese momento, se apuntaba hacia otras formas de descentralización como la municipalización educativa³⁸. Algunas escuelas no migraron hacia el sistema autonómico, incluso algunas acudieron a recursos de amparo en las instancias jurídicas por inconstitucionalidad (Gómez, 2003) ante la iniciativa del sindicato magisterial. A la obvia resistencia de los sectores sandinistas, de su red sindical más importante ANDEN³⁹, y de grupos críticos de la sociedad civil⁴⁰, se sumó una oposición desde la base operacional de los grupos que recibieron la Autonomía Escolar y que crearon una brecha en su implementación. Las principales resistencias pueden resumirse en:

Crisis de la autoridad y la percepción de influencia.

El involucramiento de diversos actores en un nuevo espacio de debate micropolítico hizo entrar en crisis la autoridad del director, de los docentes y de los padres de familia. En primer lugar, se generó una confusión de cuál era el rol del delegado local en relación con el marco de descentralización: este continuó teniendo un papel decisivo y de influencia en la asignación de puestos y de funcionamiento de los centros (Füller & Rivarola, 1998). En el caso del director, se vio en un nuevo esquema de negociación y de rendición de cuentas que no le dejaba tiempo para la conformación de su liderazgo educacional. En la investigación de King *et al.* (1999) se concluyó que los docentes sentían que su influencia en la toma de decisiones no era sustancial o no tenía ningún efecto. En el caso de los padres de familia, si bien el programa garantizaba cuotas de decisión a estos, casi siempre se orientó su participación hacia aspectos económicos y financieros, sin adquirir una conciencia de una responsabilidad compartida en el apoyo a los esfuerzos pedagógicos. Es más, los docentes tuvieron una actitud escéptica y crítica en cuanto al rol de decisión de los

38 Este aspecto fue clave en el Plan Nacional de Desarrollo (2002) del Gobierno de la Nueva Era del ingeniero Enrique Bolaños. Se había considerado a la Autonomía Escolar como una base sobre la cual se asentarían las nuevas estructuras de participación social (participación ciudadana), con los Consejos Educativos Municipales y Departamentales, en el marco de consonancia con los clústeres de desarrollo.

39 Algunas estrategias para evitar la propagación del modelo fueron las campañas publicitarias y el recurso de amparo ante el sistema judicial.

40 Era natural la resistencia de la sociedad civil a una política que negaba el derecho a la educación a los hijos, cuando el contexto del país era sumamente difícil: "(...) un 80% de la población sobrevive con menos de dos dólares diarios, y un 45% de ese porcentaje con menos de un dólar al día". Por otro lado, los funcionarios del MECD central argumentaban con la analogía de que 10 córdobas de la tarifa era el precio de dos cervezas; sin embargo, para una familia pobre con más de cinco hijos en el sistema escolar, los costos educativos fácilmente hubiesen representado el 50 % de sus ingresos, sumándole los insumos para mandar a sus hijos a clase (Gershberg, 1999a).

padres de familia (Quintana Flores, 2011). La descentralización se vio frenada por las rutinas organizacionales y por supuestos culturales sobre la autoridad, la experiencia y la participación (Winkler, 1993)⁴¹.

Conflicto político

Con la Autonomía Escolar, se trasladó nuevamente al campo educativo las tensiones del escenario político nacional. Un ejemplo de esto fue la disputa por el cargo de director, un puesto de confianza (A. Bonilla Jarquín, entrevista personal, 5 de julio de 2018), que en la percepción de los ministros que sucedieron a Belli era una decisión central. En el caso de la Autonomía Escolar, se otorgaba la facultad al Consejo Escolar, como autoridad por encima de la Dirección del centro. Con la transición de ministros, había algunos directores que políticamente no eran “confiables” y, por tanto, podían ser removidos por este. Se propuso que el MECD central decidiera a partir de la presentación de una terna por parte del Consejo Escolar, para guardar la sutileza de la lealtad tanto al ministro que lo nombrara como al Consejo que lo proponía (Arcia & Belli, 2001). Por otro lado, cuando la autonomía mutó hacia una hibridación con la municipalización educativa se generó el conflicto con las alcaldías cuyo signo político era distinto al del gobierno central.

Vacíos

En relación con la ausencia de perspectivas o prácticas sobre la definición (o consolidación) de un modelo de calidad educativa, la literatura permitió vislumbrar vacíos que, de cierta manera, erosionaron la efectividad de la Autonomía Escolar, ya sea por crear confusión entre los actores encargados de implementarla en el campo o por carecer de un esquema que permitiera su sostenibilidad.

El primer vacío que se puede apuntar es que la política de descentralización tuvo una falla de origen: carecía de un discurso pedagógico, de un mecanismo orientado a mejorar este ámbito (Rivas, 2001). Un ejemplo de ello era que los consejos escolares tenían la potestad de adaptar el currículo a sus necesidades sin un lineamiento claro de cómo se hacía esto; además, no se contaba con la inexperiencia o la incapacidad profesional de los padres en temas de gestión curricular y pedagógica. Tampoco se contó con mecanismos de acompañamiento a docentes, ni tampoco con iniciativas para la formación del profesorado en servicio (Castillo & Martínez, 2016).

Un segundo vacío fue que la mayoría de las evaluaciones de estas experiencias de descentralización estuvieron concentradas en los efectos que tenían sobre la administración escolar, y no enfocadas en su impacto real en la instrucción ni en los aprendizajes (Summers & Johnson, 1996; King & Özler, 1998). En consecuencia, la Autonomía Escolar presentó esa dinámica: a pesar de que hubo diferentes esfuerzos por establecer una conexión entre el modelo de gestión y los resultados de aprendizaje mediante pruebas estandarizadas, la mayoría de estos esfuerzos no fueron sostenidos y sus resultados no fueron estadísticamente significativos para demostrar una diferencia entre los resultados de las escuelas autónomas y las no autónomas. De igual manera, Álvarez

41 El sentimiento subyacente sobre la erosión de la autonomía del docente en el aula es explicado por Hannaway (1991): el control de las comunidades locales, más cercanos que la autoridad central, era más efectivo y, por tanto, generaba que una percepción de que no se era tan autónomo.

et al. (2014) apuntan que se investigó bastante sobre los procesos de descentralización en Nicaragua, y en Centroamérica; sin embargo, estos resultados no se devolvieron como productos para la toma de decisiones y para la capacitación de los actores locales, ni para dotar a las comunidades de herramientas orientadas a la mejora de los mecanismos. Esto marca otro vacío: la falta de procesos sostenidos de capacitación a los funcionarios en el terreno. No se reportó una estrategia sostenida en ese sentido⁴².

El tercer vacío puede entenderse como un cálculo político de coyuntura⁴³ en 1993, se trata de la ausencia de un marco legal. Hasta la promulgación de la Ley de Participación Educativa en 2002 (nueve años después de iniciado el programa de Escuelas Autónomas), el Ministerio modificó ágilmente las pautas regulatorias⁴⁴ (revisión de las fórmulas, definición de roles de actores, creación de oficinas o instancias ministeriales para el seguimiento, etcétera); sin embargo, esto no siempre fue del dominio público y no se pudo contener el impulso autorregulatorio que surgió en las escuelas. Todo esto hizo aún más complejo el seguimiento y la detección de prácticas no adecuadas y dio pie a líneas de resistencia inherentes a toda promoción de una política que no siempre fueron atendidas.

Por estas ausencias centradas en lo pedagógico y en lo sistemático, muchos sectores críticos señalaron que la Autonomía Escolar no fue una política educativa, sino una política de financiamiento (de privatización) de la educación (M. de Castilla Urbina, entrevista personal, 5 de abril de 2018). En ese sentido, cabe destacar que, pese a su principio de mejorar la eficiencia del sistema educativo (tasas de repetición y deserción escolar), la Autonomía Escolar estuvo marcada fuertemente por su orientación ideológica y por su respuesta a una realidad sociopolítica permeada por la consolidación de un Estado neoliberal. Para explicar esto último, puede recuperarse el episodio de la participación del exministro Humberto Belli en el seminario de “Buenas prácticas para mejorar la educación en América Latina” (del 8 al 9 de noviembre de 2004), organizado por el PREAL y por el Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE)⁴⁵, registrado en Álvarez *et al.* (2014), en el cual se explica:

(...) el objetivo del Modelo de Autonomía Escolar fue reivindicar el derecho de los papás o mamás a participar en la educación de sus hijos y despolitizar la educación, así como mejorar la eficiencia en la administración de las escuelas, no únicamente a mejorar la calidad y la equidad, aunque el programa tuvo impacto en esos procesos (p. 80).

42 A. Bonilla Jarquín (entrevista personal, 4 de julio de 2018) plantea que entre 2002 y 2004 se realizó un esfuerzo en ese sentido. Con ayuda del Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica, se empezó un programa de formación de directores en materia de Gerencia Educativa. Sin embargo, el costo y los procesos de logísticas obligaron a repensar la estrategia. No se encontró ninguna sistematización sobre la experiencia. En aquel momento, el entrevistado era parte del equipo del MECD central.

43 En 1993, el ministro Belli creó el programa de Autonomía Escolar con base en un decreto. En aquel momento, para evitar un desgaste político en las tuberías de la Asamblea Nacional, él se decidió a emprender este programa aprovechando la discrecionalidad de su cargo.

44 Gershberg (1999) apunta a que esta pudo haber sido una estrategia del MED para que en un momento de posible aprobación del marco legal ya se contara con suficiente evidencia de su funcionamiento.

45 Auspiciado por USAID, BID, Fundación Avina y The Tinker Foundation, entre otros organismos.

De igual manera, en una entrevista a Castillo (1999), el exministro acotó:

Hemos querido reducir al Estado a un rol normador, facilitador, y transferir una cuota muy importante de ese poder decisorio a este conjunto de padres de familia, alumnos y maestros que constituyen el Consejo Escolar, y eso lo vemos como un bien en sí mismo, no solo como un medio para mejorar el aprendizaje, sino que aún en la hipótesis que no se fueran a mejorar los aprendizajes, si se mejora la participación de la comunidad y se va creando una nueva cultura política, democrática, de participación de los padres en decisiones que le competen, ya se avanzó, entonces los objetivos no son estrictamente educativos. Hay objetivos educativos, pero también hay objetivos extraeducativos (p. 105).

4.6. Autonomía Escolar y el rol del Estado en la educación

En un estado de calamidad, a inicios de los noventa, Nicaragua se convirtió en un campo ideal en un “terreno fértil para la adopción de reformas educativas drásticas que en situaciones de normalidad encontrarían más dificultades para prosperar” (Verger *et al.*, 2017, p. 6). Detrás del proceso de descentralización educativa, se encontraba un esfuerzo de privatización como un itinerario más de las reformas estructurales del Estado, que incluía una transformación drástica de su rol en materia educativa: pasaría de ser el proveedor del servicio educativo a ser el regulador-evaluador de un mercado educativo.

En ese trasfondo de cambio, existen influencias de todos los sectores ideológicos cuyas cuotas de participación (o de exclusión del papel decisorio) están definidas por un marco de “relaciones de poder entre los grupos en el propio aparato político, los problemas de financiación del Estado y los procesos de desregulación, o el coste político de un sistema educativo” (Bonafant, 1998, p. 181).

Otro marco comprensivo de los cambios surgidos a inicios de los noventa debe ser entendido ante el tamiz de la inserción del país a las dinámicas de la globalización, y con ello a la Agenda Educativa Globalmente Estructurada (AEGE) propuesta por Dale (1999), quien plantea que los Estados, ante la necesidad de apegarse a los esquemas desarrollados por los organismos internacionales, permiten la incidencia de los oficiales de estos organismos, y adquiere relevancia la interacción entre los niveles internacional y nacional (el vínculo entre globalización y Estado) para la configuración de procesos de formación de políticas educativas.

En este marco convulso de nuevas perspectivas y acciones del Estado nicaragüense en la organización de la Escuela, es relevante explicar cómo se integraba el Régimen de Autonomía Escolar a la dinámica de consolidación de un modelo de desarrollo para Nicaragua. Para ello, se debe prestar atención a dos variables: la gobernanza de la educación y el impacto de los Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas (PIEFPE).

4.7. Gobernanza de la educación

Entiéndase por gobernanza de la educación (Robertson & Dale, 2013) la descripción de las actividades de un gobierno relacionadas con la educación nacional, que no están siendo solamente incididas por los sistemas educativos nacionales, sino

también por actores no gubernamentales. Un perfil de acciones del Estado en relación con la configuración de la escuela nicaragüense en el marco de la Autonomía Escolar puede orientarse al análisis de que esta política trastornó una serie de “prácticas y dispositivos”⁴⁶ fuertemente arraigados en la tradición educativa del sistema nicaragüense, que no es otra que aquella ligada a la escolarización moderna en un contexto de subdesarrollo” (Rivas, 2001, p. 6).

Un ejemplo de ello fue la mirada centrada en lo pedagógico y curricular, en un primer momento de las transformaciones de los 90, que requirieron mayor seguimiento y profundización; pero que se arriesgó para que el campo lo hiciese a través de la desconcentración de funciones. En ese sentido, tres dimensiones marcaron el discurso de la Autonomía Escolar en relación con lo que el Estado esperaba que fuese la educación para la construcción del educando nicaragüense: la hegemónica cultural de grupos neoconservadores centrados en la exaltación de lo institucional y lo familiar (la preeminencia de los padres en la decisión de la elección de la educación de sus hijos); la educativa, basada en la eficiencia, y la ideológica, centrada en “moralizar” la educación de los jóvenes, que se auxiliaba en una narrativa cristiana.

En el caso de la primera dimensión, con la Autonomía Escolar se lograban tres objetivos operacionales (Arcia & Belli, 2001): incluir a los padres y a la sociedad civil en la gestión de las escuelas para el fortalecimiento de la democracia y de la responsabilidad compartida; otorgar a los padres el derecho de opinión y decisión, y aumentar la optimización de recursos dada la escasez de estos⁴⁷. En cuanto a la segunda dimensión, en el marco analítico sobre descentralización en Latinoamérica de Di Gropello (1999), que incluye el caso de Nicaragua, se radiografió un Estado cuyo desafío principal era “lograr que las unidades a las que entrega nuevas responsabilidades alcancen con la mayor eficiencia posible objetivos congruentes con los intereses nacionales, maximizando así las ventajas esperadas de una reforma descentralizadora sin perder el control sobre los resultados” (p. 6).

En cuanto a la tercera dimensión sobre moralización de la educación, la flexibilidad curricular planteada desde el discurso de las potestades del Consejo Escolar en el marco de la Autonomía Escolar permitió la introducción de una materia con contenido cristiano católico, titulada “Educación en la fe”, como área extracurricular durante los primeros años de este programa. En Rivas (2001), se explica una atmósfera con simbología cristiana reinante en los centros, incluso en los emblemas y lemas institucionales de cada colegio que, con la Autonomía Escolar, han adquirido matices de identidad local.

Para 2002, con el gobierno de Enrique Bolaños, resurgió el interés por la municipalización educativa, descontinuada en 1995, y con el liderazgo de ministros provenientes de las áreas económicas como Silvio de Franco, se pensó en la articulación entre un desarrollo municipal y la gestión educativa. El posicionamiento oficial sobre

46 Uno de los conceptos más arraigados fue el del “Estado docente”, que marcó el antecedente inmediato de la educación de los 90, cuya herencia son las menciones en retórica pluralista del derecho de la gratuidad a la educación laica y secular garantizada por el Estado, pensada para empoderar a una élite secular amplia y comprometida con los valores seculares de una república (Tünnermann, s.f.).

47 Los gobiernos neoconservadores, e incluso centristas, hacen cada vez más políticas para racionalizar los incentivos o para permitir la “elección racional” por parte de los padres u otros clientes de los servicios públicos (Füller & Rivarola, 1998).

la educación quedaría marcado en el Plan Nacional de Desarrollo (2002), como una impronta más del desarrollo local y en consonancia con las necesidades de los mercados de trabajo. El Plan lo detallaba así:

La política educativa incluye además una reforma educativa que haga la educación más adecuada y pertinente, con currículos flexibles y contextualizados, que fomente el pensamiento crítico, creativo, cooperador e innovador. Se persigue que la educación prepare a los individuos para el mercado de trabajo, por lo que se deberán adecuar la formación educativa con la creación de fuentes de trabajo, lo cual requiere de una mayor coordinación entre los Ministerios de Educación y del Trabajo, como también con el sector privado (p. 190).

4.8. Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas

Los Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas (PIFPE) constituyen “la manera en que las influencias internacionales afectan los procesos oficialmente nacionales que se traducen en políticas educativas” (Edwards, 2014, p. 3). En la misma fuente, se identifican cuatro enfoques para revelar la forma que adquieren los PIFPE: a) la atracción de política, b) la negociación de política, c) la imposición de política y d) la hibridación de política.

El primer esquema para el alineamiento de los intereses gubernamentales y de los organismos internacionales se dio sobre la base de que en Nicaragua “no existía dentro del sector educativo un sistema eficiente y transparente que pudiera gestionar proyectos a nivel local” (Arcia, 2000). En 1993, con la llegada de Belli al Ministerio, el camino había sido despejado con ayuda de los mismos organismos, y con el firme apoyo del Banco Mundial las nuevas autoridades se decidieron por un proceso de descentralización (el más radical que hasta ese momento se había emprendido, porque en ningún país del hemisferio se habían delegado tantas funciones en los padres de familia) que pasó de un pilotaje a un esfuerzo de reforma nacional (Gillies et al., 2010). En esta primera parte del Proceso de Reforma Educativa, el Banco Mundial, el BID y la USAID fueron el enlace internacional más visible en cuanto a la promoción de la reforma.

Otro mecanismo de coordinación del gobierno y de los organismos multilaterales para el impulso y la promoción de la reforma educativa fueron los programas alternos a la Autonomía Escolar que servían como premio a las “escuelas modelos”. Esto garantizaba el patrocinio para la realización de proyectos de formación del profesorado o mejoras de infraestructura mediante recursos del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). Otro ejemplo de este tipo de iniciativas fue el Proyecto Aprende, del Banco Mundial, que premiaba a la comunidad docente por su puntualidad, su asistencia y su práctica pedagógica con la mediación del control de los padres de familia. En 1998, el BID empezó a trabajar en el sector educativo con el Proyecto de Reforma de la Educación Secundaria (NI-00090).

Una manera de legitimación del modelo fueron los estudios financiados por los organismos internacionales y que eran marcos comparativos de los procesos de descentralización educativa en la región. Véase, por ejemplo, Winkler & Gershberg (2000), Di Gropello (1999), Espínola (2000), Di Gropello & Cominetti (1999), además del influyente

informe del PREAL (2000, p. 20) que compara las reformas educativas de Centroamérica y califica con los máximos puntajes a Nicaragua en materia de descentralización.

En medio de todo esto, esta alineación de los intereses de las autoridades gubernamentales y los organismos internacionales permitió que Nicaragua se pusiera al día con los postulados de las principales conferencias y tratados internacionales en materia educativa, como el Proyecto Principal de la UNESCO renovado cada año por los países de América Latina y el Caribe (Chile, 1993); la Declaración Mundial de Educación para Todos (Jomtien, Tailandia, 1990), y el Marco de Acción de Dakar (2000). También con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que marcaban para Nicaragua el cumplimiento de una deuda histórica pendiente con la universalización de la educación primaria.

5. Comentarios finales

El Proceso de la Reforma Educativa de los 90 en Nicaragua, con su proyecto insignia de Autonomía Escolar, no logró conseguir la conformación de un modelo de calidad educativa, porque se aprestó a la reconstrucción de un sistema educativo altamente politizado. Muy al contrario, desmarcó a la escuela pública nicaragüense de la consolidación de un concepto de calidad para la educación al convertirse en un factor de exclusión y de desenfoco de su naturaleza pedagógica; para acoger la semilla de la polarización, viejo resabio de la cultura política nicaragüense.

El énfasis administrativo-financiero fue una de sus características distintivas y con eso no es suficiente para describir lo que representó la Autonomía Escolar como modelo de calidad educativa. Para ese periodo, la calidad educativa no era uno de los nudos epistémicos de la literatura científica sobre educación como lo es hoy, con las aristas o definiciones con que hoy se conocen, sin suficiente fundamentación sobre qué implicaba ese concepto para un modelo gerenciado de la educación. Es posible vislumbrar algunos puntos al respecto como un modelo incipiente con rasgos de calidad basado en la participación de los padres de familia, la conciencia de una responsabilidad compartida y la fiscalización de los actores locales en materia de eficiencia de los recursos.

La Autonomía Escolar se consolidó como una política sobre la gobernanza educativa en el marco de las dinámicas y las tensiones en la definición de un nuevo modelo de desarrollo en la Nicaragua de inicios de 1990: respondió enteramente a los marcos neoliberales y a la introducción de las teorías del capital humano y la gerencia educativa desde un enfoque administrativo-financiero. La Autonomía Escolar estuvo marcada por muchos paradigmas ideológicos neoliberales y conservadores que se basaban en la promesa de alcanzar una escuela más eficiente y en su recuperación como escenario para la democratización del país después de un esquema centralizado, verticalista y altamente politizado de los años 80. Desde una óptica favorable, se consideró a este régimen como una renovación del contrato social desde la escuela, con la premisa de que la participación de los padres de familia sería la condición para alcanzar estándares de calidad y de eficiencia. En una perspectiva crítica, los grupos opositores y sectores de la sociedad civil plantearon que se trataba de una privatización encubierta de los servicios educativos, con el objetivo de inyectar valores capitalistas en la sociedad desde la escuela, la creación de mercados educativos y el debilitamiento de las estructuras sindicales del magisterio.

Sin lugar a dudas, la Autonomía Escolar, una de las políticas más sostenidas de la historia reciente en este país acostumbrado a las rupturas sobre todo en el sector educativo, fue una experiencia de muchas contradicciones que marcarían sin definirlo explícitamente líneas sobre calidad. Entre estas, se pueden plantear:

- Su pretensión era generar incidencia como relación simbiótica entre descentralización y participación ciudadana (Montenegro & Lira, 2014) para la mejora del proceso educativo; sin embargo, la fiscalización de los colegios no se centró en el quehacer educativo, sino en la gestión educativa.
- Su propósito era la descentralización, pero el mecanismo de seguimiento para una empresa como esta requirió de mucho personal y esfuerzo de parte del Ministerio.
- Su intención era formular un modelo de transparencia del rendimiento del gasto público en Educación; sin embargo, terminó por ser permeado por una serie de prácticas susceptibles a la corrupción por la falta de mecanismos claros para el seguimiento real a su efectividad financiera.
- Su justificación fue explicada como una solución al problema de financiamiento de la educación, pero no se lograron grandes avances en este punto debido a la pobreza de los sectores que accedieron al servicio educativo público.

En 2007, como primer acto del gobierno del sandinismo, en ese momento de vuelta en el poder, en materia educativa se suprimió la Autonomía Escolar sin ningún preámbulo de análisis, de consulta o de sustitución paulatina, a pesar de las recomendaciones de múltiples voces de la sociedad civil. Como había sido creada, había sido cesada, por decreto ministerial. Es importante destacar que esta práctica de descabezar todo liderazgo o participación fuera de los controles del partido no fue una tendencia solo del sector educativo, y hasta el día de hoy mantiene a la educación en un estado de sumisión del quehacer del Ministerio a los dictámenes ideológicos del FSLN. No hubo ningún esfuerzo por reflexionar sobre: ¿qué lecciones puede aprender Nicaragua de las experiencias de escuelas autónomas? ¿Qué legado se puede recuperar del ejercicio efectivo de los padres de familia sobre los esquemas de decisión escolar? ¿Qué dinámicas de ajustes hubiesen sido necesarios para consolidar la Autonomía Escolar para sacarlo de su énfasis financiero hacia uno más pedagógico y con miras a la creación de un modelo de calidad de la educación pública en Nicaragua?

Anexos 1. Línea de tiempo crítica

Año	Contexto sociopolítico	Contexto de la educación	Proceso de la Reforma Educativa
1990	Victoria electoral de la Unión Nacional Opositora, encabezada por Violeta Barrios de Chamorro. Desmontaje del Estado sandinista y de todas sus expresiones.		
1991	Conformación de un mundo geopolíticamente unipolar: Consenso de Washington: promoción de las políticas neoliberales desde las agendas de incidencia e intervención de los organismos multilaterales de financiamiento. Fin del bloque soviético: desintegración de la URSS.	Publicación de los lineamientos del MED en el nuevo Gobierno de Salvación Nacional: despolitización, eficiencia y descentralización.	
1992		Creación del Sistema de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (SIMEN).	
1993			Introducción de dos estrategias de descentralización educativa: municipalización y autonomía escolar.
1994		Marco de referencia conceptual que situaba el paradigma constructivista-humanista.	Crecimiento del número de Escuelas Autónomas. Imposición del modelo de Escuelas Autónomas a los principales centros. Desincentivación de la municipalización educativa.
1995			
1996	Victoria electoral del Partido Liberal Constitucionalista, liderado por Arnoldo Alemán.		
1997		Programa de Escuelas Activas; promoción de metodologías activas en el sistema de educación básica.	Revisión de las fórmulas de transferencias para la asignación de fondos estatales a las Escuelas Autónomas.
1998	Devastación por el Huracán Mitch: se hicieron importantes esfuerzos presupuestarios desde el FISE para la construcción de nueva infraestructura escolar.	Presentación de anteproyecto de ley para la institucionalización de la Autonomía Escolar. A falta de consensos, se detiene en procesos de consulta.	Cambios en las fórmulas de transferencias. Atención a las inequidades.
1999			Publicación del <i>Manual de Escuelas Autónomas</i> : definición del rol de cada actor. Indecisión por la ley marco de esta política.
2000			
2001			

Año	Contexto sociopolítico	Contexto de la educación	Proceso de la Reforma Educativa
2002	Victoria electoral del Partido Liberal Constitucionalista, que lleva al poder a Enrique Bolaños.		Aprobación de la Ley de Participación Educativa (entiéndase en ese contexto como un eufemismo para el Régimen de Autonomía Escolar). Incorporación de las escuelas centralizadas no autónomas al Régimen de la Autonomía Escolar.
2003			Relanzamiento de los procesos de municipalización educativa. La entidad subnacional encargada era la Alcaldía de cada municipio y los integrantes de los Consejos de Desarrollo Municipal.
2004			
2005			
2006		Aprobación de la Ley General de Educación.	
2007	Victoria electoral del FSLN, retorno al poder de Daniel Ortega Saavedra.		Fin del régimen de la Autonomía Escolar por decreto ministerial del nuevo gobierno sandinista.

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2.

Tabla 1. Funciones de gestión y supervisión de los Consejos Directivos Escolares	
Gestión académica	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptar el plan de trabajo educacional nacional a las condiciones locales • Aprobar la adaptación de los programas de los cursos y la jornada escolar • Revisar y aprobar las normas internas y su cumplimiento con los estándares nacionales
Contenido académico	<ul style="list-style-type: none"> • Decidir con respecto a los cursos electivos y su equivalencia académica • Escoger los textos de estudio • Aprobar las adaptaciones complementarias al currículum básico
Supervisión académica	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar las normas y los métodos para la evaluación de los alumnos • Supervisar y verificar la correcta ejecución de las decisiones del Consejo • Supervisar, por parte de la escuela, el cumplimiento de los requisitos en cuanto a la carga académica
Gestión del personal	<ul style="list-style-type: none"> • Asumir el rol de empleador, con la facultad de contratar y despedir a los docentes • Nombrar al director de la escuela y aplicar el poder de veto con respecto al nombramiento del director suplente y el personal • Solicitar asistencia del MED en la evaluación docente

Tabla 1. Funciones de gestión y supervisión de los Consejos Directivos Escolares	
Supervisión financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar el presupuesto escolar, incluyendo la transferencia en bloque desde el MED, los derechos de matrícula, donaciones y cualquier otra fuente de ingresos, y los gastos proyectados • Definir las cuotas de matrícula voluntaria regulares y extraordinarias que serán pagadas por los padres y decidir en qué se gastarán
Supervisión administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Supervisar la asistencia de los maestros y los alumnos • Resolver las apelaciones con respecto a las sanciones a los alumnos • Revisar y aprobar los incentivos y las sanciones a los maestros
Responsabilidad por los resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Rendir cuentas financieras y administrativas a los padres y a la comunidad de manera pública y transparente • Exigir al director la presentación de informes regulares sobre el desempeño académico, financiero y administrativo, incluyendo la aplicación del presupuesto, la composición de la planilla de sueldos y el mantenimiento de la infraestructura • Trabajar en estrecha colaboración con el Consejo de Padres de Familia

Fuente: Arcia & Belli (2001, p. 9).

Anexo 3.

Tabla 2. Resumen de las funciones del MED central en el sistema de Autonomía Escolar	
Académicas	<ul style="list-style-type: none"> • Currículum básico • Coordinación académica • Asistencia técnica • Perfeccionamiento docente • Pruebas de rendimiento • Sistema de información
Financieras y administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto educacional nacional • Transferencias fiscales • Auditoría • Responsabilidad financiera
Diseño y supervisión de las políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos educacionales nacionales • Estrategias educacionales nacionales • Normas y estándares nacionales • Supervisión académica • Investigación y evaluación • Análisis de las políticas

Fuente: Arcia & Belli (2001, p. 10).

Anexo 4.**Tabla 3. Autoridad para la toma de decisiones de los Consejos Educativos en los diferentes procesos de descentralización y en escuelas privadas**

Funciones	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Escuelas privadas
	EDUCO	PRONADE	PROHECO	Autonomía Escolar	
Personal					
Pago de salarios	*	*	*	*	*
Establecimiento de incentivos para el profesorado				*	*
Contratación/despido de personal docente	*	*	*	*	*
Supervisión y evaluación docentes	*	*	*	*	*
Contratación/despido de personal administrativo					*
Pedagogía					
Ajustes de horas presenciales por asignatura				*	*
Selección de textos escolares				*	*
Configuración del calendario escolar		*		*	*
Mantenimiento e infraestructura					
Compra de material escolar	*	*	*	*	*
Presupuesto					
Supervisión presupuestaria	*	*	*	*	*
Asignación de presupuesto				*	*
Establecimiento de cuotas				*	*

Fuente: Di Gropello (2006, p. 17).

Caso Honduras

LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN EN HONDURAS:

**Caracterizando las limitaciones estructurales, la
evolución y las perspectivas de los actores clave**

Carla Leticia Paz y Ricardo Morales
Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán
UPNFM - Honduras

Índice de caso Honduras

1. Consideraciones iniciales: las reformas educativas globales	192
1.1. Métodos y procedimientos	195
2. La política de evaluación en Honduras: influencias y actores	195
2.1. El contexto sociopolítico y económico de las reformas educativas	195
2.1.1 La transición de los gobiernos militares a los gobiernos civiles: los conflictivos 80	195
2.1.2. El neoliberalismo en Honduras: los años 90 el discurso económico y la estabilidad	196
2.2. Las reformas educativas hondureñas 1990-2015: discursos y actores	201
2.3. Los cimientos del discurso de la calidad medible en Honduras	203
3. Los textos de política: tensiones y conflictos en el proceso de reformas	205
3.1. La evaluación de los aprendizajes: los textos de reforma educativa a partir de los 80 a los 90	205
3.2. El auge de las pruebas de evaluación en el contexto hondureño: 1998 a 2013	208
4. El contexto de las prácticas: desprestigio de la profesión docente, políticas de ajuste y privatización	214
4.1. La práctica de la evaluación: perspectivas y visiones	215
4.2. El rol del Estado y la política de evaluación	218
5. Los efectos de la política evaluación en el sistema educativo hondureño	220
5.1. Calidad educativa y evaluación	220
5.2. La evaluación y la igualdad de oportunidades con equidad y justicia social	221
6. Comentarios finales	222

1. Consideraciones iniciales: las reformas educativas globales

“Es hora de pensar de manera diferente acerca de la política educativa antes de que sea demasiado tarde. Debemos ir más allá de las tiranías de mejora, eficiencia y estándares, para recuperar un lenguaje de y para la educación articulado en términos de ética, obligaciones morales y valores”.

Stephen Ball

Este trabajo se focaliza en estudiar cómo la política de evaluación se ha convertido en un pilar de los procesos de reforma educativa en Honduras. En función de ello y a partir del propósito general del estudio regional, se plantearon los siguientes objetivos para el caso hondureño. Develar las dinámicas y tensiones existentes entre los modelos económicos de desarrollo y los modelos del sistema educativo nacional en los procesos de reforma educativa en Honduras. Develar cómo fue configurada la política de evaluación durante el período de 1990 a 2015. Comprender las dinámicas, tensiones y perspectivas de los actores sobre la política de evaluación como medida de calidad educativa en Honduras.

A partir de este escenario, es sustantivo comprender cómo el discurso de la evaluación educativa se ha instalado en la política nacional y por ello se analiza el proceso de reformas educativas globales, ya que, de ser atribución soberana de los Estados nacionales, en los últimos años, estas han pasado a estar cada vez más influenciadas por los discursos de la globalización. Según Rizvi & Lingard (2010), hace ya mucho tiempo que los discursos que influyen las políticas educativas no están localizados exclusivamente en los espacios nacionales, sino que reciben más influencias de organizaciones internacionales y supranacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica (OCDE), el Banco Mundial y la Unión Europea. En este contexto, Lingard *et al.* (2005) describen un campo emergente de política educativa global, señalando que en los últimos años el marco de los textos y los discursos políticos es multiespacial en términos que sobrepasan el ámbito de acción de los Estados nacionales.

Las narrativas que dan cuenta de la globalización, las agendas y las propias políticas surgen al margen de los Estados nacionales. El pensamiento espacial es considerablemente importante para comprender las políticas educativas y también los procesos de su producción e implementación. Massey (2005), por ejemplo, habla de una profunda vinculación entre lo local y lo global, y señala que las políticas globales son interpretadas localmente acorde con los contextos históricos, sociales y políticos particulares. Por otro lado, Tarabini & Bonal (2011) destacan que el estudio de los sistemas y las políticas educativas ya no es posible sin la consideración de cómo la globalización, en sus diversas variantes, afecta a la educación.

Para Robertson & Dale (2001), la influencia de la globalización es notable en las formas de gobernar los sistemas educativos; ambos definen este proceso como un giro del gobierno a la gobernanza. Esta situación implica que los Estados nacionales ya no son el único ámbito de políticas educativas, por el contrario, las políticas juntan los intereses

de diversos actores tanto nacionales como internacionales; en este ámbito, también los Estados burocráticos se convierten en mediadores de procesos de negociación política que comprenden tanto intereses públicos como privados en espacios en los que cada vez resulta más difícil establecer las líneas divisorias entre ambos (Rizvi & Lingard, 2010).

Como explican, Verger *et al.* (2018):

El Movimiento por la Reforma Educativa Global (GERM) es un concepto metafórico que indica que la mayoría de las reformas educativas que se están adoptando en todo el mundo responden a problemas y prioridades similares, y siguen una lógica política muy similar. La rendición de cuentas, la evaluación de estándares y la descentralización son los principios políticos principales del GERM (Sahlberg, 2016). A su vez las evaluaciones nacionales a gran escala son el instrumento de política que reúne estos tres principios de política en un paquete de reforma coherente (p. 2).

En este sentido, actualmente, los resultados de aprendizajes estandarizados y medibles se conciben como el indicador más relevante de la calidad de la educación. Muchos políticos y académicos han relacionado calidad educativa con los logros de los estudiantes, no necesariamente por razones ideológicas, sino porque los resultados de aprendizaje son más concretos, comparables y medibles que otro tipo de indicadores de calidad de la educación más sensibles al contexto (Verger & Parcerisa, 2018).

Teniendo en cuenta este marco de políticas globales, pretendimos efectuar un análisis crítico a la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y el desempeño de los docentes, como dispositivos de rendición de cuentas y, a su vez, como indicadores de calidad educativa en Honduras. Para alcanzar este propósito, utilizamos el referencial teórico-metodológico de Ball (1994), que analiza las políticas educativas como un ciclo caracterizado, a su vez, por ser proceso y producto de esfuerzos colectivos y múltiples niveles de interpretación.

Ball formuló un ciclo continuo inicialmente compuesto por tres contextos: el contexto de las influencias, el contexto de la producción de textos y el contexto de las prácticas, cada uno consistente en una serie de escenarios de acción, algunos públicos, otros privados, que están interrelacionados, que no tienen una dimensión temporal y que no son etapas lineales y que tampoco se refieren al Estado como dispositivo explicativo único de la armonía, las tensiones y los conflictos que son parte de la naturaleza inestable de las políticas (Ball & Bowe, 1992). Posteriormente, Ball (1994) agregó dos contextos: el de los resultados (efectos) y el contexto de la estrategia política. El esquema analítico de este estudio se apoya en los primeros cuatro contextos.

El ciclo de políticas de Ball corresponde a una posición ontológica según la cual el universo de las políticas, contrario a ser lineal y predecible, es desordenado e inestable y está caracterizado por la confusión, la complejidad y las luchas. Ball aclara que el ciclo de políticas no es una teoría de las políticas por sí misma y tampoco intenta describir el proceso de las políticas, es un método, “*a tool or a heuristic a device for understanding policies*”. Por lo tanto, corresponde a quien lo utiliza como método de análisis encontrar la manera en la que este tiene sentido para su investigación; como sugiere Ball, “lo

importante no es que el ciclo de políticas sea usado de una manera uniforme o fija, sino que sea una referencia para pensar un cambio en la manera de conceptualizar las políticas¹.

Aun cuando el ciclo de políticas de Stephen Ball se desarrolló en una coyuntura específica de las reformas del Estado británico y esta investigación se realiza en la región centroamericana, se ha considerado que es un dispositivo metodológico válido para dar cuenta del propósito de esta investigación que sitúa la calidad educativa como objeto de disputa social y política en un contexto centroamericano marcado por una crisis permanente. En este caso, el método se adecúa a las condiciones del contexto y, en su análisis, esta investigación ha intentado construir un campo conceptual convergente entre autores europeos y latinoamericanos.

Desde los años 1990, en un marco amplio de reformas del Estado y bajo presión de organismos supranacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, los gobiernos centroamericanos, siguiendo la ruta ya marcada por otros países de la región latinoamericana, se empeñaron en diseñar y ejecutar programas de reforma educativa cuyo eje principal era la calidad educativa expresada en tres discursos fundamentales: la evaluación, la rendición de cuentas y la descentralización. Como explicamos anteriormente, estos tres aspectos conforman la agenda genérica de reformas educativas globales. En ese sentido, este estudio se centra en los relatos de los actores de la reforma educativa en Honduras, para construir una trama argumentativa sobre la evaluación, hablando de esta como política de las políticas educativas, como discurso transversal plenamente instalado en los sistemas educativos desde sus orígenes, porque la evaluación históricamente es parte de la cultura institucional de la educación, pero con implicaciones ideológicas nuevas en un marco de reformas que favorecen el modelo educativo del mercado y se inspiran en la gestión de las empresas.

Siguiendo el ciclo de políticas de Ball (1994), este capítulo se estructura en cuatro apartados: el primero está referido al contexto de las influencias, momento en el que se construye el discurso; por lo tanto, se analiza el contexto sociopolítico y económico para comprender el proceso de configuración de la política en estudio, tomando en cuenta las tensiones que se gestaron entre la agenda educativa globalmente estructurada (Dale, 2000) y las condiciones particulares del Estado nación hondureño. Se trata entonces de identificar la forma en la que las influencias internacionales afectan los procesos oficialmente nacionales que se traducen en políticas educativas (Edwards, 2018; Novelli *et al.*, 2014). El segundo apartado explica el contexto de la producción de los textos de política. En el tercer apartado, se analiza el contexto de la práctica en el cual, según explica Bowe *et al.* (1992), es donde la política se interpreta y redefine por los actores involucrados; para ello se estudiaron los discursos, pronunciamientos de los actores, medios de comunicación que evidencian las disputas y los acuerdos de los grupos que interactúan en la práctica de la política. Finalmente, el cuarto apartado se orienta a detallar el contexto de los resultados o efectos de la política, para interpretar si la misma ha influido en ámbitos como la igualdad y la justicia social.

1 Las ideas principales de este párrafo, incluidas las citas textuales, proceden fundamentalmente de una conferencia dictada por Stephen Ball el 9 de noviembre de 2009 en la Universidad Federal de Rio de Janeiro (véase <http://www.ustream.tv/recorded/2522493>).

1.1. Métodos y procedimientos

El proceso analítico realizado se sustenta en los procedimientos declarados en el estudio regional que pretendían el contraste de las fuentes documentales, con entrevistas en profundidad a informantes claves para identificar la configuración de la política, mediante líneas de tiempo y, posteriormente, el análisis textual de los discursos contenidos en los documentos y las entrevistas. Respecto a la revisión documental, se consideraron informes de proyectos de calidad educativa, informes de investigación de especialistas y fuentes hemerográficas.

Para las entrevistas se elaboró una guía de preguntas orientadas a indagar las tres categorías del estudio: (a) calidad de la educación, (b) modelo de desarrollo y (c) rol del Estado en educación. El instrumento fue revisado por expertos en la temática para revisar su rigurosidad y su coherencia. Posteriormente, se realizaron 12 entrevistas a actores clave: 5 docentes, 2 dirigentes de gremios magisteriales, 3 especialistas del sector educación y 2 exfuncionarios de la Secretaría de Educación. El método de selección de los participantes fue a través de un sistema de sujetos voluntarios, cuya característica primordial consistía en haber participado en los procesos de evaluación educativa en el país.

2. La política de evaluación en Honduras: influencias y actores

Tal como explicamos anteriormente, este estudio analiza en primera instancia el proceso de configuración de la política de evaluación. Nuestro propósito consistía en comprender las influencias y los dilemas entre los actores que dieron paso al discurso de la calidad medible. Un primer punto de estudio se focaliza en el contexto sociopolítico y económico como medio de influencia para la adopción de la política objeto de estudio de esta investigación. Seguidamente, se establecen los principales discursos y actores involucrados en los procesos de reforma educativa y, posteriormente, se establecen las influencias internacionales para la adopción de la política de evaluación en la nación hondureña.

2.1. El contexto sociopolítico y económico de las reformas educativas

2.1.1. La transición de los gobiernos militares a los gobiernos civiles: los conflictivos 80

Después de un período de dictaduras militares iniciado en 1963, los años 80 marcan el retorno a los gobiernos civiles en Honduras. Arancibia (2001) considera, sin embargo, que la democratización solo es una fachada porque, con la vigencia plena de la Doctrina de la Seguridad Nacional², el poder real permanece en manos de los militares manipulados ideológicamente por la Embajada de los Estados Unidos de América. “Las elecciones no tienen un fin democrático, sino estratégico ligado a la seguridad nacional de los Estados Unidos y a su imagen internacional” (2001, p. 159).

2 La Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) fue una ideología desde la cual Estados Unidos, después de la Segunda Guerra Mundial, consolidó su dominación sobre los países de América Latina, enfrentó la Guerra Fría, fijó tareas específicas a las fuerzas armadas y estimuló un pensamiento político de derecha en los países de la región. Como ideología, reconoció sus orígenes en una visión bipolar del mundo desde la que, supuestamente, Occidente, liderado por Estados Unidos, representaba el bien, la civilización, la democracia y el progreso; mientras que la entonces Unión Soviética estaba al frente del mal, el atraso y la dictadura (Velásquez, 2002).

En este período, el pequeño Estado periférico hondureño adquiere una importancia geopolítica de primer orden y de nuevo presta su soberanía para la ocupación del ejército de la gran potencia norteamericana, tal como lo había hecho en 1954 para derrocar al presidente Árbenz en Guatemala. Esta acción tiene como propósito apoyar a los militares hondureños para acabar con la disidencia interna, respaldar al ejército salvadoreño contra la guerrilla de aquel país y a la contrarrevolución nicaragüense que se opone a los sandinistas en el poder después de una revolución armada que concluye con los 50 años de la dictadura somocista. Tanto el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), brazo armado de la lucha campesina en El Salvador, como el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua (FSLN) son opuestos a los intereses de los Estados Unidos en la región (Figueroa Ibarra, 1993).

Este conflicto obliga al gobierno norteamericano a cambiar su política exterior, hasta entonces favorable al apoyo y la negociación con las dictaduras de América Latina, y a presionar por una transición de los regímenes militares a los gobiernos civiles que, según Torres-Rivas (2012), permitiría que los militares dejaran que los civiles leales se ocuparan de los asuntos políticos mientras ellos se concentraban en la guerra; por otra parte, era importante mostrar que Nicaragua y su gobierno sandinista era el único ejemplo de autoritarismo en medio de una Centroamérica democrática. Pero, en este contexto, las elecciones son solo el medio para legitimar la violencia de Estado, como lo expresa O'Donnell (2008):

En América Latina hemos aprendido que un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen de elecciones razonablemente competitivo y con la vigencia de ciertas libertades. Pero este es un Estado que por débil y angosto no funciona como el impulsor de la conquista de los derechos de la ciudadanía implicados y reclamados por la democracia (p. 15).

Según Torres-Rivas (2007), en la década de los 80, la década perdida, la mayoría de los países de América Latina, con excepción de Honduras, mostró una tendencia a gastar un porcentaje menor del PIB en educación; lo que no se dice es que en este período también aumentó el presupuesto del ejército, como parte del paquete ideológico de la seguridad nacional y, aun sin evidencias empíricas para mostrarlo, no parecería políticamente correcto reducir el presupuesto para educación. Valga decir que, en el contexto de una profunda crisis del Estado desarrollista, en América Latina se inicia la obsesión por el mejoramiento de la eficiencia en la “gestión” mediante el impulso generalizado de políticas de descentralización educativa (Reimers, 2000). En este sentido, la experiencia chilena es un modelo arquetípico; si bien Honduras se suma activamente a esta tendencia hasta en la década de los 90, desde 1980 los organismos supranacionales en correspondencia con su agenda política regional realizan una producción tecnocrática de las mismas y un flujo importante de recursos para financiarlas, que son el referente de los cambios posteriores.

2.1.2. El neoliberalismo en Honduras: los años 90 el discurso económico y la estabilidad

La década de los 90, período referencial de este estudio, marca el ascenso del neoliberalismo, cuyo acento radica en las reformas económicas con mayor protagonismo del sector privado y una concepción de la eficiencia del sector público basada en las

funciones mínimas del Estado. La aplicación de las políticas del Consenso de Washington, movilizadas por el equipo de tecnócratas conocidos como “Chicago Boys”, neoliberales convencidos y alineados tradicionalmente al conservador- derechista Partido Nacional de Honduras, buscan acabar con los pálidos restos del reformismo de los años 70 e impulsan su visión economicista de lo social, que pasa por los programas de ajuste estructural de la economía recomendado por el FMI; más adelante analizaremos los vínculos entre estos programas y las reformas educativas en el país. Si bien es cierto que estas acciones han tenido algunos logros en materia económica, en términos de disminución de la pobreza y la desigualdad, los resultados son muy limitados; de hecho, Honduras es, en la actualidad, el país más pobre de América Latina.

Sin afán de entrar en el debate sobre izquierda y derecha, que de paso puede generar más confusión que claridad sobre el universo conflictivo de la política hondureña y para aportar, si se quiere, una comprensión más simplificada de la realidad, la derecha hondureña, históricamente construida sobre las bases de las relaciones sociales heredadas de la colonia, está constituida principalmente por un grupo de oligarcas y políticos, de oligarcas-políticos o de políticos al servicio de los oligarcas, que por las propias condiciones históricas del país han defendido un estatus en el cual, como refiere Bobbio (1996), la desigualdad social se ha asumido como una condición natural y no como una construcción sociohistórica que puede ser modificada. En tales condiciones, no es difícil imaginar que esta oligarquía aceptase sin vacilaciones una reforma económica y política neoliberal.

A inicios de 1990, se emitió el decreto 18-90, con el cual se puso en vigencia la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía; este es precisamente el hito que marca el ascenso del Estado neoliberal en Honduras. A partir de este marco legal, se establecen las líneas de política económica que, en adelante y hasta la actualidad, definen las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad hondureña, con matices especiales en lo que se refiere a los ámbitos de acción del sector privado. Por otro lado, es en este escenario donde se negocian los acuerdos con el FMI y los exámenes periódicos que este organismo hace de la situación económica del país:

En general, todos los países miembros del Fondo Monetario Internacional, dentro de los cuales se incluye Honduras, están obligados a permitir que el Fondo realice la supervisión periódica –artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI– de su situación económica y de las medidas de política económica vigentes; y que a partir de dichas supervisiones se deriven recomendaciones que deben ser implementadas por los países con el fin de garantizar el buen desempeño de sus economías (Ramírez, 2009, p. 5).

Ramírez (2009) también señala que los acuerdos que los gobiernos de Honduras lograron con el FMI desde 1990 y hasta la actualidad comprendían entre otras el compromiso del país para ejecutar las siguientes medidas: aumento del impuesto al valor agregado; liberalización de precios, incluyendo los productos de primera necesidad; liberalización de las tasas de interés; impuestos adicionales a los combustibles; reducción de las tarifas máximas del impuesto sobre la renta, con evidente beneficio para los más ricos; eliminación de los impuestos a las exportaciones; medidas de contención del gasto público y privatización de los bienes y servicios del Estado.

La aplicación de las políticas neoliberales antes apuntadas ha tenido como resultado el fortalecimiento de la influencia de los grupos oligárquicos sobre la institucionalidad pública; de esta manera se abrieron espacios de inversión antes considerados exclusivos del Estado, por ejemplo, mediante la privatización del sector de la energía, el agua y las telecomunicaciones y los intentos de acciones similares en el sector social. Torres Calderón (2012) se refiere también a cómo, al amparo de la reforma neoliberal, el Congreso de la República de Honduras ha aprobado todo tipo de leyes que favorecen una libertad casi sin límites del mercado y cómo el Gabinete Económico, que es la instancia legalmente facultada por el Estado para dirigir la política económica del país, se limita apenas al seguimiento de los programas económicos que se suscriben con el FMI.

La tierra, producto histórico de disputas sociales en Honduras, no escapa a esta reforma. En 1992, también por recomendación de los organismos supranacionales, se aprueba la Ley de Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola y con ella se modifican sustantivamente las condiciones de tenencia, con el propósito de asegurar la propiedad mediante un proceso llamado de “titulación de tierras”; el título de propiedad abre el camino para el mercado libre de tierras y la acumulación de las mismas en favor de los grandes latifundistas, lo cual es la negación del principio de distribución equitativa que era parte de la Reforma Agraria iniciada en el período del Estado reformista (Hernández, 1997). Salgado (2012) lo expresa de la siguiente manera:

En opinión del Banco Mundial, titular la tierra significa liberar a los campesinos de la acción tutelar del Estado y lanzarlos a los mecanismos de mercado, considerado como el espacio adecuado para mejorar la producción nacional y las condiciones de vida de los productores agrícolas. En el sector forestal, la Ley antes mencionada elimina las restricciones de explotación de los bosques, considerados hasta entonces patrimonio nacional y sienta las bases de su comercialización (p. 313).

La reseña antes mostrada resulta importante para conocer cómo se han construido las bases de un Estado de soberanía cuestionable y débil en su propia estructura, pero que, como refiere Arancibia (2001), de forma paradójica, ha sido fuerte y autoritario frente a su sociedad, especialmente cuando esta ha estructurado orgánicamente sus reclamos ciudadanos. A todas luces, este Estado ausente tampoco logró cumplir a cabalidad su función educadora definida ya en el período de la reforma liberal. Aquí se cumple la afirmación del historiador chileno José del Pozo (2002):

Todos los Estados latinoamericanos tienen en común las enormes dificultades que han experimentado en forjar una sociedad medianamente igualitaria, donde los derechos humanos sean respetados y, al mismo tiempo, en construir un sistema político que funcione en base al respeto a las leyes y a la opinión ciudadana (2002, p. 6).

Lo antes expuesto refiere a las grandes falencias que el Estado hondureño arrastra históricamente en sus dimensiones de Estado de derecho soberano y en su credibilidad como realizador del bien común (O'Donnell, 2008). En el caso de Honduras, la burocracia tiende a eludir esta racionalidad y a movilizarse por intereses clientelares (oligarquía, familias, políticos influyentes, intereses partidistas, etc.), amparada con frecuencia en un

clima de ilegalidad y corrupción que son moneda de cambio común en las prácticas políticas y administrativas; no es casual, entonces, que los informes de Transparencia Internacional (2010) ubiquen a Honduras entre los países con altos índices de corrupción. Consecuentemente, esta burocracia y el sistema político que la respalda “no son ni intérpretes ni realizadoras del bien común de la nación o del pueblo” (O’Donnell, 2008). Este autor describe esta situación de la siguiente manera:

El problema principal del Estado latinoamericano no es el tamaño de sus burocracias, sino la ineficacia de las mismas, la ineffectividad de su sistema legal y la escasa credibilidad de Estado y gobierno. Este Estado débil y ‘angosto’ es un grave impedimento para avanzar en la democratización de los respectivos países (2008, p. 19).

O’Donnell se refiere entonces a la debilidad del Estado de derecho y a la endeble institucionalidad que lo caracteriza. Como lo explica D’Ans (2007), en Honduras existe el convencimiento de que formar parte de redes clientelistas es el medio para lograr los beneficios redistributivos de lo que se considera público. De esta manera, la identificación con intereses particulares priva sobre el interés común que constituiría la nación. Adicionalmente, D’Ans (2007) considera que el esquema clientelista se reproduce en todos los estratos de la sociedad y logra que esta no valore el profesionalismo, ni el espíritu emprendedor. Por tal razón, la burocracia cumple un papel distribuidor de privilegios que surgen del propio espíritu clientelista del Estado y la sociedad hondureña, que por muchos años han creído, y de cierta manera continúan creyendo, más en el espíritu dadivoso de sus políticos que en el reclamo y el cumplimiento de sus derechos.

El Estado hondureño es una suma de contradicciones históricamente acumuladas o, como lo sugieren Murga-Frasinetti & Castellanos (2012), un Estado en transición permanente, entendiendo este concepto como el tiempo que transcurre entre el desgaste de un régimen político y el establecimiento de otro. Las transiciones políticas son procesos que, como afirman O’Donnell & Schmitter, (1991), conducen de determinados regímenes autoritarios a algún tipo de democracia, el regreso a otras formas de autoritarismo o bien a una opción revolucionaria; generalmente se caracterizan por la fragilidad de la institucionalidad estatal y las disputas continuas entre actores e intereses que buscan influir la agenda que perfilará el régimen político que se pretende establecer. Las transiciones a partir de este concepto son configuraciones heterogéneas, en donde, como en el caso de Honduras, aparecen en diferentes décadas prejuicios clasistas heredados de la colonia, disputas tradicionales similares a las de liberales y conservadores, la intervención de fuerzas extranjeras, intereses oligárquicos locales y más recientemente poderes supranacionales.

Torres-Rivas (2012) considera que la transición democrática en Honduras es un proceso lento e incompleto, que se mueve dentro de una dinámica paralizadora resultante de la combinación perversa de leyes e instituciones modernas, o con pretensión de modernas, manejadas por mentalidades tradicionales y conservadoras, que creen en la eficacia de las leyes por sí mismas sin alterar el contexto político que debería movilizarlas, pero que, como en el caso de Honduras, las paralizan. Como arguye Rodríguez (2012), el Estado hondureño es una estructura institucional y política electoral debilitada que no responde a las demandas de la población en términos políticos, sociales y económicos;

adicionalmente, considera que se trata de un sistema político cercano a la premodernidad, que tiene los trazos formales de una democracia, pero que funcionalmente no lo es.

Más al fondo de este análisis, Rodríguez (2012) agrega que la disfuncionalidad del Estado de derecho en Honduras es producto también de la falta de preceptos constitucionales y normativos que aseguren la independencia de los poderes y el control de sus excesos, esta situación también es válida para las Fuerzas Armadas. Ante tales debilidades, algunos intereses particulares han impuesto reformas constitucionales parciales cada vez que lo estimaron conveniente, lo cual también dice del carácter personalizado del poder en el Estado hondureño. Existen además factores que cuestionan la soberanía del Estado: en el ámbito económico, el país depende cada vez más de actividades que se generan fuera del espacio soberano, por ejemplo, de las exportaciones de materias primas y de productos de bajo valor agregado, cuyos mercados y precios no puede controlar, y de las remesas de los migrantes que conforman buena parte del producto interno bruto (PIB). El presupuesto del Estado, en buena medida, es financiado con recursos internacionales (préstamos y donaciones) y organismos supranacionales (FMI, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo) que definen tanto el modelo económico como la agenda de políticas sociales, educativas en el caso que nos ocupa (Rodríguez, 2012).

Pero la soberanía del Estado no ha sido debilitada solamente por fuerzas externas, al interior; el ascenso del neoliberalismo en Honduras está marcado también por la consolidación de una oligarquía y aliados, conocida comúnmente como “grupos de poder” (poderes fácticos), no la clase de latifundistas que dominaban los espacios políticos hasta los años 70, sino una nueva burguesía de empresarios, banqueros principalmente, que mueven los hilos de la política y manipulan la institucionalidad en favor de sus intereses personales y corporativos; el efecto más visible de esta distorsión política premoderna ha sido una pérdida creciente de la confianza social en el Estado y en el sistema representativo. De alguna manera, las políticas neoliberales y su lenguaje de “estabilización”, “ajuste”, “austeridad” “apertura” y “libre mercado” han reforzado la idea y la práctica de poner lo público al servicio del mercado y la empresa privada (Torres Calderón, 2012). Entonces, no se trata solamente de adelgazar el Estado, como recomienda el FMI, sino de convertirlo en un atleta que juega legalmente en favor de la clase oligárquica.

A esto se suma la influencia creciente del narcotráfico que, mediante la violencia, el soborno o el chantaje, está penetrando funciones clave del Estado como la seguridad interna y externa (ejército y policía), el sistema de justicia (sobornando o asesinando jueces) y también las estructuras burocráticas, en función de un negocio internacional y altamente lucrativo que en la actualidad representa una amenaza real y seria para la seguridad mundial (Molina Chocano, 2012; Bagley, 2012). De forma más específica, El Transnational Institute (2012) se refiere a esta situación de la siguiente manera:

Estos desarrollos se juntan con un entorno socioeconómico débil y las pocas instituciones que deben hacer cumplir la ley que no cuentan con suficiente personal, lo que hace que Honduras sea visto por algunos como el país centroamericano que corre el mayor riesgo de convertirse en un narco-Estado, en el cual las instituciones políticas aprovechan autoridad real y, en última instancia, están supeditados a los gobiernos locales y transnacionales (p. 6).

Para continuar la tradición de inestabilidad política, la primera década del siglo XXI cierra con un nuevo golpe de Estado, una situación que para muchos era parte del pasado, pero que a todas luces es evidencia de una transición democrática inconclusa; esta vez la iniciativa surge de la oligarquía hondureña, quien toca las puertas de los militares para demandar el derrocamiento de un gobierno que por su afán reformista se había tornado incómodo (Torres Calderón, 2012). En este golpe de Estado, convergen muchas de las debilidades tradicionales del Estado hondureño, primero en su faceta de Estado de derecho, porque se trató en principio de un enfrentamiento entre el presidente de la República con los Poderes Legislativo y Judicial, aliados de la derecha hondureña, que, a falta de una disposición constitucional relativa al juicio político, no pudo ser resuelto por medios legítimos, pero sí por la fuerza; en segundo lugar, en su carácter de Estado soberano, porque, por un lado, al movilizar los intereses de Venezuela, el bloque de países suramericanos de la línea y de los Estados Unidos, de nuevo se convirtió en una pieza de la geopolítica internacional. No cabe duda también de que este golpe de Estado fue instigado por los “grupos de poder” y su ideología derechista ante el temor del surgimiento de otra Venezuela (Posas, 2012).

No obstante que se convocó a elecciones casi de forma inmediata, con lo cual los Estados Unidos dieron por cerrada la aventura golpista hondureña, el conflicto social-político y de nuevo la gran inestabilidad no han terminado y parece que estamos ante un capítulo inédito de la historia política de Honduras en el cual la sociedad civil podría ser un actor protagónico frente a una nueva escalada autoritaria amparada siempre en la cultura política del país y en las influencias externas.

Este es el contexto social y político que acompaña los procesos de reforma educativa en el país. Las convulsiones sociales y económicas de la nación hondureña son, sin lugar a dudas, un elemento fundamental para que aún hoy en día exista un largo trecho por recorrer en la construcción de un sistema educativo de calidad caracterizado por la equidad y la justicia social.

2.2. Las reformas educativas hondureñas 1990-2015: discursos y actores

En el caso de Honduras, las reformas educativas del período 1990-2015 se enmarcan en el Programa de Modernización del Estado (PME), el cual tenía como propósito la puesta en marcha de las políticas de ajuste estructural de las que hablamos anteriormente. Para entonces, buscando salida a la crisis de la deuda y habiendo negociado acuerdos con el FMI, la mayoría de los países latinoamericanos ya habían ejecutado reformas económicas y políticas similares, cuyas definiciones se basaban principalmente en el Consenso de Washington, relativas a las políticas de austeridad fiscal, privatización y liberalización de los mercados. Consecuentemente, este es un proceso de alcance continental, impulsado por los organismos financieros internacionales.

Estos cambios no se originan en el reconocimiento local de una problemática social y económica, sino en la intervención de fuerzas externas que se valen de un mecanismo de imposición caracterizado por “la influencia directa o indirecta, la presunción de que la reforma educativa requiere los fondos externos ubica la asistencia extranjera en el centro de la planificación de la educación y crea, por ende, una relación dependiente” (Samoff, 1993, p.187, citado por Edwards, 2014, p. 11.)

Las reformas económicas han exigido cambios en las políticas sectoriales, en este caso de educación; en este contexto, la presión ejercida por la apertura comercial, expresada en el flujo de la inversión extranjera y los tratados de libre comercio, juegan un papel de primer orden. Ball (2001) se refiere a esta coyuntura como una creciente colonización de las políticas educativas por las exigencias de las políticas económicas. Se trata, entonces, de poner el sistema educativo a tono con el esquema general de competitividad que exige la liberalización de los mercados; por lo tanto, cuando se habla de reformas educativas, estas deben entenderse como parte de un conjunto integral de medidas que en primera instancia es de orden económico.

Como parte del PME, se aprueba a inicios de los 90 la Ley de Modernización del Estado (Decreto 190-91), dispositivo legal que complementa el paquete de medidas económicas y perfila el modelo de Estado mínimo y de una administración pública modernizada. Las principales características de este paradigma modernizador en Honduras siguen la pauta de los principios globalmente extendidos del *New Public Management*, cuyos grandes relatos en relación con las políticas educativas son: la descentralización como medio de apertura a actores privados y la calidad de la educación medible por sistemas de evaluación externa como mecanismos de rendición de cuentas. Es importante señalar que los principios de las reformas educativas, a partir de los años 90, con mayores o menores modificaciones, se derivan de este marco general de políticas supranacionales.

Ramos (2012) destaca que el sector educativo en Honduras es altamente dependiente del financiamiento externo y que mediante esa dependencia los cooperantes internacionales tienen una influencia significativa en las políticas educativas. La investigación de Ramos (2012) agrega que el presupuesto nacional es dedicado casi exclusivamente al gasto corriente (especialmente al pago de los maestros) y que la inversión en infraestructura, materiales didácticos y otros servicios clave en educación son financiados casi en su totalidad con recursos externos. Con estos argumentos, parece evidente que la dependencia financiera es la principal razón por la cual el gobierno de Honduras no está en posición de rechazar cualquier propuesta del Banco Mundial y los cooperantes internacionales. Así lo detalla un especialista del sector educativo en el país:

Las políticas han provenido de los organismos internacionales, y eso tiene que ver con las limitaciones presupuestarias de la Secretaría de Educación, pero también con la falta de visión, porque ha habido casos de ministros o viceministros que aceptan la política de los organismos internacionales; en general, diría que los organismos internacionales han tenido un papel preponderante en el diseño de nuestras políticas públicas en educación durante las últimas décadas (Especialista 01, comunicación personal).

Lo anterior nos permite deducir que, en Honduras, las políticas educativas se alinean con los “procesos internacionales de formación de políticas educativas”, es decir, con la influencia que los organismos internacionales ejercen sobre los gobiernos nacionales, las autoridades educativas y los partidos políticos para formular o autorizar el texto oficial que representa una política (Edwards, 2014). Este proceso se vale de una serie de mecanismos, entre los que prevalece, en el caso hondureño, la influencia directa de los organismos internacionales al condicionar el financiamiento a la adopción de

las políticas educativas propias del movimiento de reformas educativas globales, de las cuales la evaluación es un eje sustantivo.

En el caso de Honduras, el PME era claro al afirmar que el sistema educativo necesitaba introducir la evaluación como mecanismo de control y estandarización para la mejora de los resultados de aprendizaje y que el país podría superar la crisis económica en la medida en que aumentara el desempeño general del sistema educativo. Esta declaración enfatiza la función instrumental de la educación y de la persona educada, como aquella que es capaz de insertarse con éxito en la economía libre de mercado. Siguiendo esta línea de política, en 1996, el gobierno de Honduras inició el primer gran proyecto de la generación modernización de la educación, financiado por el Banco Mundial y el Banco Alemán de Desarrollo (KfW) con el cual se creó la Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE); esta entidad estaría fuera de la Secretaría de Educación, aplicaría pruebas estandarizadas, realizaría investigaciones sobre factores asociados al aprendizaje y sentaría las bases de la evaluación con propósitos de rendición de cuentas.

2.3. Los cimientos del discurso de la calidad medible en Honduras

Tal y como hemos venido señalando en el caso de la región latinoamericana, la política económica neoliberal propició una reconfiguración integral del Estado, en la cual los sistemas educativos son sujetos preferentes de reforma. A partir de los años 80, todos los sistemas educativos latinoamericanos han pasado por reformas educativas que más allá de lo pedagógico promueven una reconfiguración del papel del Estado educador y de sus relaciones con la sociedad. De esta manera, junto a los temas clásicos de la agenda educativa como la política curricular, aparecen otros inéditos hasta entonces, como la descentralización, el desarrollo de sistemas de evaluación, la rendición de cuentas y el modelo de gestión basado en las escuelas.

Sin embargo, es posible identificar que la lentitud en la aplicación de las políticas de rendición de cuentas y la evaluación no es casual. El modelo de descentralización no se ha consolidado y persisten los problemas de financiamiento y distribución de la educación pública. Por otro lado, la deficiente capacidad administrativa y la fragilidad de la democracia han dado lugar a sistemas que no tienen la capacidad de rendir cuentas a los usuarios de las escuelas, ni de responder a las iniciativas políticas del gobierno central (Alas, 2008). Otro aspecto relevante en la región son las resistencias que se promueven desde los sindicatos de docentes, pero a pesar de ello, en la actualidad, no existe una sola propuesta de reforma educativa que no recomiende de manera explícita la evaluación mediante pruebas estandarizadas que den cuenta del aprovechamiento escolar de los estudiantes. Es claro que organismos supranacionales como el Banco Mundial, la USAID, y el BID favorecen esta política a nivel ideológico y financiero, e incluso recomiendan experiencias que consideran exitosas en otros contextos, muchas veces sin plantearse si las condiciones para replicarlas son las más adecuadas.

Lundgren (2013) explica que un hito importante para el estudio de indicadores educativos se gesta en el seno de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), con la creación en 1968 del Centro para la Investigación e Innovación Educativa (CERI). Durante la década de los 80, se desarrolla el Programa de Análisis de Indicadores de Sistemas Educativos (International Indicators of Education Systems, INES), destinado a la construcción de un sistema de estadísticas educativas con el fin de permitir

comparaciones entre países de la OCDE y que tuviera impacto en las políticas nacionales; este fue el primer paso para la instalación del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) y que generó una cultura de evaluación de los aprendizajes como sinónimo de calidad educativa a nivel global.

Honduras, como miembro de la comunidad internacional, no se ha visto ajena a esta tendencia. En el entorno global, se espera que la adopción de las pruebas nacionales e internacionales del desempeño estudiantil permita lograr un triple objetivo económico: en primer lugar, mejorar los resultados de aprendizaje de los estudiantes, lo que muchos consideran sinónimo de promover el crecimiento económico de los países; en segundo lugar, promover la competencia entre los proveedores escolares y, en tercer lugar, favorecer la apertura del sector educativo a los intereses comerciales de una industria emergente de evaluación educativa y mejora escolar (Carnoy, 2016; Verger & Parcerisa, 2018). Sin embargo, esta dinámica provoca resistencias; debido a ello, las recomendaciones de los organismos internacionales no han sido ejecutadas literalmente, principalmente porque los gremios magisteriales se han opuesto con fuerza a las mismas. En los últimos años, los gobiernos se han dedicado con éxito a neutralizar esta resistencia, con lo cual también se ha fomentado la pérdida de prestigio de la profesión docente. Al respecto, un dirigente de gremio magisterial señala:

Yo pienso que este tema de la evaluación sirvió para generar una percepción en la opinión pública de que los profesores estábamos haciendo mal nuestro trabajo, que estábamos incumpliendo, para aprobar ese paquete de reformas que se hizo en la segunda década del 2000 (Dirigente magisterial 02).

A partir de ese escenario, es posible identificar que la configuración de los mecanismos de evaluación del desempeño estudiantil, como herramienta para determinar la calidad educativa en el país, se ha caracterizado por fuertes tensiones entre el gobierno y los sindicatos de maestros; como veremos más adelante, esas resistencias poco a poco han perdido su fuerza y vigor, como consecuencia de la puesta en marcha de la política. Es necesario señalar que, como afirma Ball (1994), las políticas educativas no son construcciones lineales que bajan a quien debe ejecutarlas, sino que ocurren en una dinámica de dominancia, resistencia, caos y libertad. No se puede decir simplemente que la agenda global se ha trasladado al país en donde se ejecuta sin cuestionamientos; más bien parece que las condiciones del contexto social, político y económico del país tropicalizan de alguna manera la agenda global. Tal y como señala uno de los especialistas, en Honduras, las políticas y los programas de calidad se ajustan o se adaptan con la intención de mantener la gobernabilidad del sistema:

Algunos programas orientados bajo la visión de calidad de la educación, lamentablemente, fueron reformados en las negociaciones con los colegios magisteriales, por ejemplo, el bono de calidad que se supone que solo iba a ser para los docentes que mostraran alto desempeño, por presión de los colegios magisteriales, se convirtió en un bono repartido igual para todos, independientemente de su desempeño y, entonces, este incentivo perdió su sentido de ser (Especialista 03, comunicación personal).

Por lo tanto, como explican Robertson (1995) y Ball (2001), hay una clara tendencia global de políticas educativas, pero a la vez se genera un proceso de contextualización en los Estados. La forma y los contenidos, producto de esta adaptación (tropicalización-hondureñización) marca una forma particular de adaptación de los procesos de evaluación como dispositivo de rendición de cuentas y, por ende, de calidad educativa.

3. Los textos de política: tensiones y conflictos en el proceso de reformas

3.1. La evaluación de los aprendizajes: los textos de reforma educativa a partir de los 80 a los 90

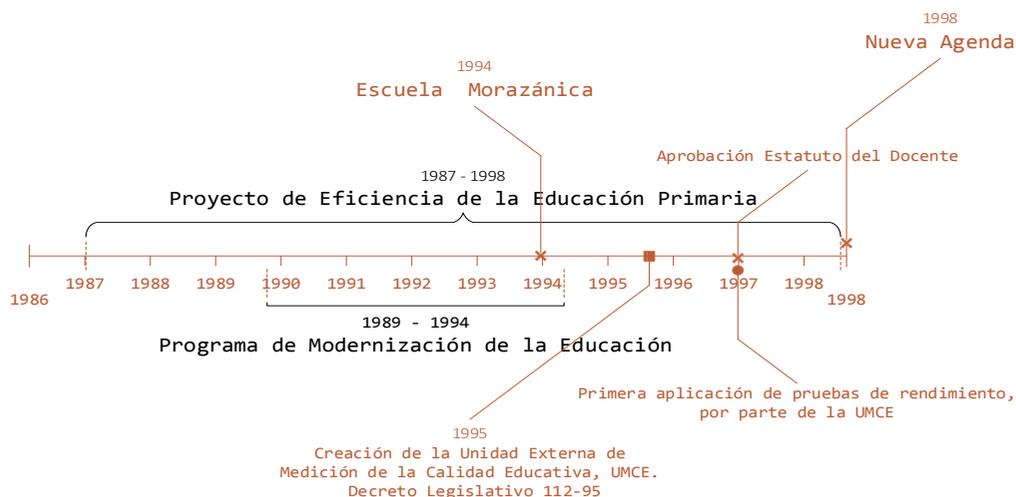
La evaluación externa del logro educativo mediante pruebas estandarizadas se inició en Honduras a fines de la década de los 80 con el Proyecto Eficiencia de la Educación Primaria (PEEP) (FEREMA, 2017), impulsado por la USAID, que finalizó en el año 1997. Las actividades del PEEP se vieron inscritas dentro de la propuesta del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe de la UNESCO. Los componentes del PEEP fueron los siguientes: textos escolares, guías para el maestro y materiales educativos, capacitación de maestros en servicio a cargo del Centro Nacional de Actualización del Magisterio (CAM) y evaluación de los aprendizajes.

Seguidamente, el PME (1990-1994) generó los principios de la reforma educativa hondureña de la década de los 90. Posas (2010) detalla que el PME fue diseñado en un proceso de consulta educativa conocido con el nombre de Concertación Educativa. Las estrategias consideradas fueron las siguientes: (a) *investigación educativa*, dedicada a la realización de estudios sobre eventuales cambios a introducir en la educación primaria en el país; (b) *sistema de informática*, orientado a institucionalizar un sistema de información en el Ministerio de Educación; (c) *Objetivos y evaluación del aprendizaje*, orientado a la definición de los objetivos básicos del aprendizaje y a desarrollar un sistema de pruebas estandarizadas, desligado del Ministerio de Educación y realizado por un organismo independiente; esta tendencia se mantiene en la actualidad no solamente en Honduras, sino también en otros países de América Latina.

Posteriormente, se bautizó con el nombre de “Escuela Morazánica” a la propuesta de reforma educativa elaborada durante el período de 1994 y 1997, en el gobierno de Carlos Roberto Reina, del ala progresista del Partido Liberal, que no era otra cosa que el seguimiento al PME. En Honduras, como en otros países, los gobiernos suelen distanciarse de los planes de sus antecesores para fingir en el mejor de los casos que sus políticas son distintas e incluso mejores. El modelo, entre otras líneas estratégicas, propuso lo siguiente: *diseñar un sistema permanente de mejoramiento de la calidad de la educación*, dando especial atención al establecimiento de un *Sistema de Evaluación de la Calidad de la Educación*, con base en los perfiles y criterios para cada uno de los actores del proceso educativo; para ello se requería la elaboración y aplicación de las pruebas de medición de la calidad. En el año de 1995, se crea la Unidad de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE), financiada inicialmente por el Banco Mundial, y que dio inicio al proceso de aplicación de pruebas estandarizadas, especialmente en matemáticas y español y, simultáneamente, ha realizado las llamadas investigaciones sobre los factores asociados al aprendizaje (ver figura 1). Es interesante observar que la evaluación como

política sigue una trayectoria continua en diferentes gestiones de gobierno y que se impone como elemento clave de las reformas educativas.

Figura 1. Línea de tiempo: Hitos en la configuración de la política de evaluación período 1986 a 1998.



Nota: elaboración propia a partir del análisis de fuentes documentales.

Este tipo de estudios han sido valorados por la Secretaría de Educación, debido a que los resultados han orientado en alguna medida, y sobre todo en esa época, las decisiones de la Secretaría de Educación. Tal y como expresa una exfuncionaria de la SEP:

En los últimos años de los 90, se hicieron los estudios de factores asociados en los que se identificó que, entre otros, los recursos de aprendizaje son fundamentales en los centros educativos para que el estudiante tenga donde reforzar, y esa ha sido una estrategia que ha venido desarrollando la Secretaría de Educación (Exfuncionaria de la SEP 02).

Sin embargo, los participantes en este estudio concuerdan en que la política de evaluación asume en el país una visión reduccionista del aprendizaje, considerando que la calidad educativa se refiere únicamente al desempeño de los estudiantes en los espacios curriculares de importancia instrumental, considerados vitales para el desarrollo de competencias necesarias para el mercado laboral. Así lo expresa un especialista educativo:

Hay una visión que impera todavía y que es un tanto reduccionista, porque se centra en considerar que un sistema educativo es de calidad, si sus estudiantes están logrando las competencias curriculares en ciertas áreas o espacios y esto es reduccionista en la parte de formación integral del ciudadano, la parte de valores que se descuida, y la focalizamos en que los estudiantes obtengan buenos rendimientos en Matemáticas y Español (Especialista 02, comunicación personal).

De lo anterior podemos señalar que reducir el concepto de calidad a los resultados de las pruebas estandarizadas trae consigo ciertos riesgos, entre ellos cabe destacar que “favorece la privatización del sistema escolar y se crean otros escenarios de mayor profundización de la educación como un bien de mercado”(Gómez, 2015, pág. 102), en tanto que la evaluación se utiliza con frecuencia para desacreditar a la educación pública, comparándola con la privada e incluso diseminando un discurso ligero y sin sustento de que por sus resultados esta última es mejor.

Al respecto, la literatura reporta que hasta la fecha la investigación empírica sobre la rendición de cuentas y la educación ha obtenido resultados muy diferentes e incluso contradictorios con respecto a los efectos de las pruebas nacionales de desempeño estudiantil en el aumento de los niveles de aprendizaje, la mejora de los procesos educativos o la reducción de las desigualdades educativas (Verger *et al.*, 2018).

Figura 2. Protestas de los gremios magisteriales.



Fuente: <https://gazeta.gt/movimiento-magisterial-hondureno/>

Otro hito importante en este período de tiempo consiste en la aprobación del Estatuto del Docente Hondureño en el año de 1997. Tras años de huelgas y protestas el gremio magisterial (figura 2), logra esta conquista laboral que años más tarde se vería ensombrecida por la campaña de desprestigio, utilizando como bandera los resultados de aprendizaje de los estudiantes en las pruebas de rendimiento. Campos-Martínez & Fernández (2014), opinan que “las pruebas estandarizadas son usadas para decir que los docentes les están fallando a sus estudiantes y que la competitividad en la economía global está en riesgo si la población se queda atrás en estas pruebas” (p. 75).

De igual manera:

Una serie de legislaciones han logrado instaurar los resultados de los estudiantes en estas pruebas como el principal indicador de calidad educativa. Luego, han transformado retóricamente a los docentes en los únicos responsables de estos resultados. Dentro de este marco, los sindicatos han sido caracterizados como uno de los principales enemigos del mejoramiento de las escuelas y los responsables de la crisis del sistema educativo (Campos -Martínez & Fernández, 2014, p. 75).

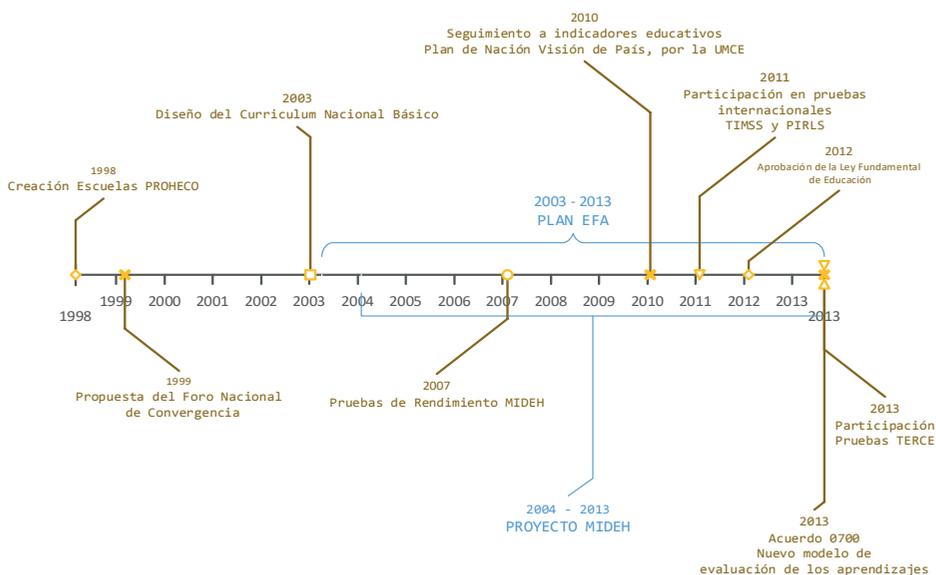
Podemos entonces concluir que la producción de los textos de política en este período mantiene la línea establecida desde los años 80 por la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos y se fortalece en los años 90 por la influencia del Banco Mundial, quien en el marco de las reformas del Estado impulsa una agenda de políticas educativas de la cual la evaluación es un eje muy importante. En este sentido, los gobiernos colaboran y se apropian de la agenda, especialmente porque está condicionada al financiamiento de los proyectos necesarios para echar a andar sus visiones particulares del desarrollo económico.

En Honduras, nunca se ha estructurado un discurso contra hegemónico que cuestione la evaluación; al contrario, se ha utilizado a las universidades como medios para legitimarla, como ejemplos: la instalación de la UMCE en la UPNFM, el Programa de Maestría en Evaluación Educativa que el proyecto MIDEH de la USAID creó en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y el prestigioso *lobby* de los investigadores en este campo. Si bien los gremios magisteriales han resistido la evaluación han sido más activos en su oposición a los programas de descentralización, en parte porque les ha faltado conocimiento y, por ende, argumentos lo, que ha provocado que su agenda se concentre en temas corporativos. En la actualidad, la evaluación es una práctica común en el sistema educativo; incluso Honduras, con el financiamiento del BID, ha participado en el programa de la OECD, PISA para el Desarrollo, pero estas acciones siguen siendo dependientes del financiamiento externo.

3.2. El auge de las pruebas de evaluación en el contexto hondureño: 1998 a 2013

El período comprendido entre 1998 a 2013 representa una época relevante en la producción de los textos de política sobre la evaluación de los aprendizajes de los estudiantes en Honduras (ver figura 3).

Figura 3. Línea de Tiempo: Hitos en la configuración de la política de evaluación período 1998 a 2013.



Nota: elaboración propia a partir del análisis de fuentes documentales.

Cabe destacar que el Banco Mundial ha venido financiando los proyectos más emblemáticos de la reforma educativa del país. Estos proyectos son Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMEB) y su apéndice, el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) y, posteriormente, a finales de esta etapa, el Proyecto de Calidad de la Educación, Gobernabilidad y Fortalecimiento Institucional. A su vez, mediante la creación de PROHECO en 1998, se estableció un modelo de gestión escolar basado en la autonomía de los centros educativos, la participación comunitaria y la rendición de cuentas. PROHECO sigue las líneas del programa EDUCO de El Salvador, considerado por el Banco Mundial como su mejor proyecto educativo en el mundo, y refleja la intención, no lograda, de establecer un modelo educativo alternativo de calidad, un prototipo de la reforma deseada en el cual la evaluación y la rendición de cuentas son centrales. Es importante destacar que el Banco Mundial impone PROHECO en Honduras como resultado de su insatisfacción sobre el avance de las reformas ejecutadas con el financiamiento para el PROMEB, antes citado; sin embargo, estudios recientes (Souto *et al.* 2015) concluyen que:

Pese a las ventajas teóricas de un modelo de gestión basado en el control comunitario, evidencias parciales sobre el funcionamiento del Programa y las representaciones de los actores sobre el impacto de PROHECO en la eficiencia de la gestión escolar no permiten convalidar la hipótesis de que el Programa contribuye a una gestión escolar más eficiente (p. 127).

Podemos, entonces, deducir que el modelo de las escuelas PROHECO no ha significado una mejora en la calidad educativa, ya que los indicadores de eficiencia interna, la formación de maestros y el rendimiento de los estudiantes son inferiores a los de las escuelas rurales del sistema educativo hondureño. Todo ello parecería indicar que PROHECO “representa un segmento de calidad inferior de la oferta educativa, que podría conllevar el incremento de las desigualdades socioeconómicas en territorios más desfavorecidos” (Souto *et al.* 2015, p. 123). A esta altura, PROHECO no cumplió con las expectativas de afirmarse como modelo educativo dominante y subsiste como un programa más de la Secretaría de Educación.

Para el año de 1999, el Foro Nacional de Convergencia (FONAC), organización de la sociedad civil, realiza una consulta nacional para construir una propuesta consensuada de reforma educativa. La propuesta del FONAC planteaba:

- 1) La ampliación y diversificación de la **cobertura** con criterios de equidad;
- 2) **La evaluación de la calidad educativa** entendida como fundamento, enfoque, proceso y como producto;
- 3) La **modernización de la gestión educativa**;
- 4) **La articulación interna y externa del sistema educativo** en función de la eficacia y congruencia con las necesidades del desarrollo nacional;
- 5) **El desarrollo del currículum** en función de las necesidades y demandas de la formación humana en correspondencia con la evolución del conocimiento, y
- 6) **El diseño y aplicación de un sistema de evaluación** y acreditación de la calidad

La propuesta del FONAC, sentó las bases de la reforma educativa de ese tiempo. Sumado a ello y en el marco de la política educativa global, en el año 2003, el gobierno de Honduras elaboró un plan para fortalecer el Sistema de Educación Básica y Prebásica hasta el año 2015, bajo el marco de la iniciativa global del Education For All-Fast Track Initiative (EFA-FTI). El objetivo principal del Plan EFA era lograr la graduación universal de sexto grado de los niños y las niñas a la edad de 12 años para el año 2015, mejorando el flujo de alumnos en el sistema, la calidad del recurso docente, la oferta de los servicios educativos, la organización y control del sistema educativo y la atención de grupos específicos para el fortalecimiento de su identidad cultural. El Plan ha sido considerado una de las acciones de mayor impacto en la política educativa y con la mayor presencia de financiamiento por organismos de cooperación internacional en el país. Así lo señala un especialista en educación participante en este estudio:

El Plan Educación para Todos fue el norte, pues se generaron estrategias para mejorar la cobertura, mejorar el aprendizaje, mejorar la equidad, la eficiencia y con ello distintas acciones, digamos, que inclusive en ese proceso fue que se generaron estrategias de poder alcanzar a los pueblos étnicos con materiales apropiados para ellos. Aun cuando no se ha cumplido totalmente, se generaron estrategias de cómo mejorar el aprendizaje por medio de la capacitación docente. Se han invertido millones de lempiras en el Plan de Educación para Todos, casi diría que se invirtieron entre 200 y 400 millones de lempiras entre el 2003 y el 2008 en capacitación bajo el Plan de Educación para Todos, financiado en dos líneas: primero con el fondo común, que es condonación de la deuda, y segundo con fondos bilaterales de otras instancias que no están dentro del fondo común. Entonces, la capacitación docente se fortaleció, se realizó la dotación de materiales para mejorar eso que llamamos desempeño estudiantil o aprendizaje, y para monitorearlo se estableció la política de evaluación como mecanismo de control de los avances en esta materia... Sin embargo, los docentes no estuvieron muy involucrados, aun cuando se hicieron esfuerzos porque sí se les incorporó a las mesas de trabajo cuando se construyó el Plan EFA; la lógica de los gremios ha sido estar en contra de todo y con poca propuesta (Especialista 02, comunicación personal).

Lo anterior es muestra de las tensiones entre los actores del gobierno y el gremio magisterial para impulsar los procesos de reforma educativa. Durante el 2002, la UMCE en convenio con la Secretaría de Educación continúa el proceso de aplicación de pruebas en español y Matemáticas de forma bianual.

Adicionalmente, durante el año 2003, con el financiamiento del Banco Mundial, se inicia la elaboración del nuevo Currículo Nacional Básico. Curiosamente, este diseño curricular no estableció estándares de evaluación y sus creadores argumentaban fuertemente que esta mirada es contraria al constructivismo y a la pedagogía crítica, sustentos fundamentales del diseño. Por el contrario, la preocupación de este grupo dirigido por una viceministra “combativa” era diseñar los materiales educativos con los cuales se lograría introducir el diseño curricular en el aula.

En años posteriores, el foco de resistencia se enmarcó en el enfoque de “evaluación en todo”, impuesto cuando la USAID, mediante el Proyecto Mejorando el Impacto al

Desempeño Educativo de Honduras (MIDEH), inició la construcción de estándares de contenido y desempeño, así como las correspondientes pruebas diagnósticas, formativas mensuales y de fin de grado que, a juicio de sus expertos, era una debilidad del currículum en vigencia. Esta es también una muestra de cómo se realiza una transferencia de políticas de forma coercitiva condicionando la cooperación de la ayuda para el desarrollo (Verger *et al.*, 2017) y cómo el gobierno de Honduras acepta el proyecto accediendo a la racionalidad del organismo cooperante que vende la evaluación como buena práctica y medio de sostenibilidad del proceso que años antes iniciara el Banco Mundial (Verger & Parcerisa, 2018).

En el año 2005, el Consejo Nacional de Educación, a través de sus instancias correspondientes, asume la conducción de los programas del sector y realiza un efectivo control, tanto al interior de sus instituciones como de los aportes recibidos de la cooperación externa. Posteriormente, la Secretaría de Educación, con apoyo del proyecto MIDEH, inicia en 2007 la evaluación externa estandarizada en los tres ciclos de educación básica, de primero a noveno grado, en Español y Matemáticas, que culmina en el año 2017 (FEREMA, 2017). Este proceso se ha caracterizado por una fuerte campaña en los diferentes medios de comunicación, que enfatizan en los bajos resultados de los estudiantes en las pruebas de desempeño y que ha tenido un fuerte impacto en la valoración social de la profesión docente, aspecto en el que profundizaremos más adelante (ver figura 5).

Figura 5. Nota de prensa sobre la aplicación de las pruebas de desempeño estudiantil.



Fuente: *Diario El Heraldo*, 2013.

Después del golpe de Estado en el año 2009, el sector privado empresarial y el gobierno diseñan su visión del desarrollo, denominado Plan de Nación/Visión de País, y para 2010 el Congreso aprueba la ley que da vida a este proyecto, en el cual la educación aparece como medio de inserción del país en la economía global; podría decirse que si existe un texto de política en el cual la educación es tratada como mero instrumento económico, es precisamente este. En la ley se demanda que la UMCE, utilizando

herramientas de evaluación del seguimiento de cuatro indicadores educativos del Plan de Nación/Visión de País, afirme de una vez la evaluación como tecnología de política educativa necesaria para la rendición de cuentas. Los cuatro indicadores en mención fueron:

- (1) rendimiento educativo, medido por pruebas estandarizadas para Matemáticas y Español,
- (2) grado de escolaridad,
- (3) cumplimiento de 200 días de clase y, finalmente,
- (4) centros educativos acreditados.

Finalmente, en este período de tiempo, el país incursiona en los procesos de aplicación de pruebas internacionales (ver figura 6). Durante el 2011 en el estudio Third International Mathematics and Science Study (TIMSS), un proyecto de evaluación internacional del aprendizaje escolar en Matemáticas y Ciencias realizado por la International Association for the Evaluation of Educational Achievement³, las puntuaciones obtenidas por Honduras se ubicaron en la escala más baja: 396 en Matemática y 432 en Ciencias. Durante ese mismo año, se participa en el estudio PIRLS⁴ (Progress in International Reading Literacy Study, traducido al español como Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora), Honduras obtuvo 450 puntos, que lo ubicaron en el puesto 60 de 64 países participantes, siempre en una escala baja.

Figura 6. Participación de Honduras en Pruebas Internacionales de Desempeño Estudiantil 2011 a 2013.



Fuente: elaboración propia.

- 3 El proyecto TIMSS evalúa el rendimiento de los estudiantes en matemáticas y ciencias para aprender más de la naturaleza y el alcance del aprendizaje en estas dos materias, así como del contexto en que ello ocurre. Pretende encontrar factores directamente relacionados con el aprendizaje en ambas materias que puedan modificarse por la política educativa, tales como el currículo, la asignación de recursos o las prácticas de enseñanza (Acevedo, 2005).
- 4 PIRLS se inició en 2001 y desde entonces evalúa cada cinco años la comprensión lectora del estudiante de cuarto de Educación Básica. Su objetivo es determinar el nivel de comprensión lectora de este alumnado, valorando el contexto educativo en el que está inmerso. Como resultado de esta evaluación, se obtiene información regular sobre los logros de aprendizaje y los niveles de adquisición de la competencia lectora (Cordero & Manchón, 2014).

Dos años más tarde, se desarrolla el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE)⁵, evaluación a gran escala cuyo propósito principal es evaluar la calidad de la educación en términos de los logros de aprendizaje de estudiantes de tercero y sexto grado en Español y Matemáticas. Nuevamente, las puntuaciones ubican al país en los promedios más bajos: 680 en Matemáticas para tercer grado y 681 para sexto grado; en español, 661 y 662, para estos mismos grados. La participación en las pruebas internacionales ha traído consigo la sensación de desesperanza, así lo explica una exfuncionaria de la SEP:

La realidad es que no estamos demostrando que avanzamos, estamos como estancados en todo y por esto precisamente se quiere fortalecer la formación docente tanto a los que están en servicio, principalmente porque son la mayoría, y luego en la formación inicial. De tal manera que pueda irse reflejando las mejoras, los resultados nacionales y, además, los resultados de pruebas regionales como la última que fue el TERCE; todas ellas nos están mostrando casi los mismos resultados y, a pesar de ello, no hay una respuesta adecuada para que esos logros mejoren en forma progresiva (exfuncionaria de la SEP).

Acevedo (2005) explica que los sistemas educativos están siendo objeto de muchas presiones políticas para evaluar su rendimiento; debido a ello, han aumentado los sistemas nacionales e internacionales de evaluación, y los estudios transnacionales y las comparaciones entre países se utilizan como una medida relativa de la calidad global de la educación. Los partidarios de las pruebas comparativas internacionales opinan que son una forma de mejorar el desarrollo educativo de los estudiantes (Miranda & Schleicher, 2009), mientras que los críticos dicen que estos resultados suelen ser demasiado limitados para proporcionar una comprensión útil del aprendizaje de los estudiantes o el progreso educativo de una nación (Gaber *et al.*, 2012). Otros expresan una preocupación más amplia acerca de los sistemas de rendición de cuentas y la comercialización de la educación pública, asociada con la introducción de los estudios comparativos internacionales del rendimiento de los estudiantes (Verger *et al.*, 2012). Además, siguen existiendo serias dudas sobre la confiabilidad y la validez de las comparaciones de desempeño internacionales (Komatsu & Rappleye, 2017). En el contexto nacional, los malos resultados del país no parecen tener influencia alguna en las políticas educativas, especialmente en los temas relacionadas con la inclusión y la equidad, factores determinantes del logro educativo; la reflexión, por lo menos la pública y mediática, se ha limitado a utilizar estos resultados para atacar al magisterio.

En el año 2012, se aprueba la Ley Fundamental de Educación y sus 22 reglamentos; de especial interés para este estudio es la Ley **de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad y Equidad de la Educación**, creada al amparo de la ley antes mencionada; la misma tiene como objeto la creación del Sistema Nacional para la Evaluación, Acreditación, Certificación de la Calidad y Equidad de la Educación en los niveles prebásico, básico, medio, superior no universitario y universitario, por medio de la Comisión Nacional de

5 EL TERCE es organizado y coordinado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO Santiago), mediante la coordinación técnica del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), que trabaja de manera conjunta con los Coordinadores Nacionales (CN), quienes representan a los países participantes.

Evaluación, Acreditación y Certificación del Sistema Nacional de Educación (CONEVAL), que es el ente rector y la máxima autoridad del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad y Equidad de la Educación, y que tiene a su cargo la dirección, planificación y coordinación del Sistema; hasta la fecha, no se ha logrado la creación del Sistema y de la CONEVAL.

Para finalizar el análisis de este período de tiempo, se aprueba en el año 2013 el decreto 0700 de la Secretaría de Educación, que promueve la evaluación formativa como modelo de valoración de los aprendizajes. La propuesta recibió fuertes críticas, entre otras cosas por la flexibilidad en los criterios para pasar de un grado a otro, al generar una brecha en el logro de las competencias. Además, como explican Moncada y López (2016), por la insatisfacción de los gremios magisteriales, padres de familia y estudiantes, que opinaron que la medida no benefició la calidad de la educación; de hecho, el estudio realizado por estos investigadores reveló que las prácticas de evaluación eran memorísticas y que el decreto se interpretó únicamente como una distribución de la calificación: 30 % instrumento de evaluación, 40 % trabajos dentro del aula, 30 % trabajos extraclase y 70 % para aprobar. El decreto no fue suficientemente socializado y tampoco se efectuaron los procesos de capacitación docente. Al respecto, un dirigente magisterial opina:

El sistema de evaluación que se nos impuso, primero, era punitivo contra los docentes y, segundo, tenía un espíritu de aprobación automática; ante toda la crisis, la depresión, las condiciones desfavorables, el decaimiento moral de los profesores, muchos compañeros optaron por aprobar a los estudiantes (Dirigente magisterial 01).

Campos-Martínez y Fernández (2014) explican que, frente a la imposición de políticas, los docentes, por el miedo a perder sus trabajos, probablemente no levantarán la voz frente a las agresiones que reciben en su práctica cotidiana y seguirán la aplicación de las normativas sin mayores resistencias. En el siguiente apartado, profundizaremos en el contexto de las prácticas y los discursos de los principales actores en el desarrollo de la política de evaluación en la nación hondureña.

4. El contexto de las prácticas: desprestigio de la profesión docente, políticas de ajuste y privatización

Como hemos hablado anteriormente, en Honduras, los procesos de evaluación de los aprendizajes, comenzaron a finales de la década de los 80 y cobraron una gran relevancia en los años 2000. Las prácticas evaluativas en el país asumieron diferentes matices (ver figura 7), pasando por escenarios iniciales de resistencia, por parte del profesorado hondureño, a una situación de resignación y silencio, especialmente en el período posterior al golpe de Estado, en el cual los gobiernos emplearon una estrategia de combate y neutralización de los gremios magisteriales, lo que al final fue bien logrado, en parte, usando los resultados de la evaluación.

Figura 7. El contexto de las prácticas: desprestigio de la profesión docente, políticas de ajuste y privatización.



Nota: Red semántica que esquematiza los matices que asume la política de evaluación en Honduras Fuente: elaboración propia).

Adicionalmente, los ajustes económicos han representado una reconfiguración del Estado hondureño, caracterizado hoy día por una enorme dependencia del financiamiento que proviene de los organismos internacionales. Tanto el FMI, como el Banco Mundial y el BID coinciden en que los docentes hondureños son un lastre de la política fiscal y no rinden lo esperado; en este caso, los resultados de las evaluaciones han sido utilizados como medios de prueba y persuasión, que han conducido a la reducción del presupuesto público para educación.

A partir de la situación antes planteada, en el contexto de las prácticas, la evaluación ha traído consigo dos fenómenos importantes: la estandarización y el desprestigio de la profesión docente, elementos que a su vez han sido utilizados para justificar la reducción al presupuesto del sector educación y a los procesos de privatización enmascarados en los modelos de participación comunitaria y autonomía escolar que depositan su confianza en actores privados devenidos en agentes educadores que intentan sustituir y asumir las responsabilidades que constitucionalmente corresponden al Estado.

4.1. La práctica de la evaluación: perspectivas y visiones

Evaluar los aprendizajes de los estudiantes, mediante pruebas nacionales e internacionales, ha traído consigo una sensación de fracaso y desesperanza, dado que la mejora en los rendimientos no avanza en la medida esperada y la información que se

produce a partir de las mismas no impacta en la política educativa. El Estudio de Progreso Educativo 2017 (FEREMA, 2017) concluyó que:

La evaluación estandarizada de los aprendizajes y la evaluación de desempeño docente representan avances significativos en materia de cultura de evaluación y rendición de cuentas, pero todavía carecen de consecuencias en la actualidad. En la medida en que estos procesos se perfeccionen técnica y administrativamente, gradualmente los resultados deben convertirse en insumos para la toma de decisiones y asignación de responsabilidades (p. 25).

En este sentido, hay quienes opinan que las pruebas estandarizadas podrían motivar la mejora del aprendizaje de los alumnos, de la enseñanza de los profesores y la eficacia de los centros educativos (Acevedo, 2005). Sin embargo, si las pruebas se utilizan únicamente para enfatizar los malos rendimientos y responsabilizar a los docentes de tal situación, se tiene como consecuencia: la imposición de la noción de fracaso de la educación pública y la apertura a la privatización del sistema (Campos-Martínez & Fernández, 2014). Al respecto, un dirigente magisterial opina:

La evaluación se convirtió en un mecanismo punitivo, si sus estudiantes no aprenden usted es el culpable, y si usted revisa la ley fundamental de educación en el reglamento de la carrera docente la evaluación es altamente punitiva, tiene que tener puntos de los padres de familia, puntos de los estudiantes, puntos de sus compañeros, del portafolio del docente, tenemos que resolver cosas administrativas para ver si tenemos buenas calificaciones (Dirigente magisterial, 02).

Como explica Gómez (2015), los resultados de las pruebas estandarizadas generan indicadores que “pueden ser ocupados para hacer comparaciones entre colegios, para evaluar su cuerpo docente y sus alumnos y las familias de estos”, lo que trae consigo una pérdida de credibilidad en la educación pública. De igual forma, se construye una visión reduccionista de lo que significa educar: el efecto es que los profesores ponen sus esfuerzos en obtener buenos resultados para rendir en esas pruebas, lo que ocasiona ambientes de aprendizaje tensos. En el caso hondureño, la evaluación del desempeño estudiantil ha derivado en conflictos entre los gremios magisteriales y el gobierno, quizá también motivados por una campaña de propaganda gubernamental que ha propiciado un aparente rechazo hacia los docentes y con esto una pérdida de prestigio social de su profesión. Se ha difundido la idea de que los profesores trabajan poco y tienen salarios altos, pero las evidencias dicen lo contrario: el trabajo docente se ha precarizado, los salarios se han congelado desde 2010, según un estudio de la Coordinadora Educativa y Cultural de Centroamérica (2008); los salarios docentes en Honduras están por debajo de los correspondientes en Panamá, El Salvador y Costa Rica y solo por encima de los de Guatemala y Nicaragua, que son los peores de la región. Nuevamente, los medios de comunicación han jugado un papel importante en este fenómeno (figura 8). Esto se debe también a las interpretaciones ligeras que se han realizado de las evaluaciones, lo que ha contribuido a que se culpe a los docentes por todos los males del sistema (Morales y Magalhães, 2014). Dentro de este marco, los sindicatos han sido caracterizados como uno

de los principales enemigos del mejoramiento de las escuelas y los responsables de la crisis del sistema educativo (Weiner, 2012).

Figura 8. Nota de prensa en la que se analiza la profesión docente.



Nota: *La Prensa*, agosto de 1988.

El resultado final de este movimiento es la sensación de que las escuelas son las responsables de las diferencias en los destinos de sus estudiantes, sin cuestionar la desigualdad con que el sistema opera en los centros educativos del país. Las pruebas estandarizadas son claves porque permiten determinar el “valor” de cada escuela en el mercado (Apple, 2009), aunque en Honduras la asignación presupuestaria no está supeditada a los resultados en las pruebas, como en otros países. Sí podemos inferir que la reducción del presupuesto para la educación pública desde el año 2009 se justifica en los malos rendimientos de los estudiantes. Además, para convencer a las familias de pagar por la educación, es necesario tener perdedores reconocidos (Connell, 2013), es decir, en el caso de Honduras, socavar las bases de la escuela abierta y pública. Y es que, como señala Morales (2005), desde la perspectiva neoliberal, la educación comenzó a ser un gasto; por lo tanto, su racionalización debía hacerse bajo criterios de eficacia y eficiencia productivista, y, por lo tanto, el Estado debía minimizar dicho gasto.

Otra de las visiones sobre la evaluación del desempeño de los estudiantes tiene que ver con la lógica de la estandarización, con el logro de competencias comunes para todos, de tal modo que desaparece la idea de la diversidad y la multiculturalidad. En ese sentido, docentes que participaron en este estudio indican que:

Desde la óptica de neoliberalismo, lo crucial es la reducción de presupuesto y además la estandarización de competencias que creo que se discute muy poco y creo que hemos perdido un poco de sentido, como es que la sociedad es diversa y lo común es que todos somos diferentes, tenemos objetivos diferentes, intereses diferentes, como el sistema educativo nos quiere uniformar a todos. (Docente 02).

Las pruebas de Español y Matemáticas se estandarizaron para todos los centros educativos; yo nunca conocí en ellos una diferenciación de qué ambiente laboral, estudiantil y pedagógico se desarrollaban esos estudios” (Docente 05).

La evaluación se convierte, entonces, en un instrumento de una política con la que se pretende evitar el discurso de las desigualdades educativas, puesto que lo que se pretende es la estandarización de competencias básicas que permitan la generación de una fuerza de trabajo para el mercado laboral. Sin embargo, si analizamos el trasfondo de la evaluación, es posible identificar que mediante ella se efectúa la reproducción de las desigualdades presentes en la sociedad hondureña. Ya que, como detalla Bernstein & Díaz (1985), “el modo como una sociedad clasifica, distribuye, transmite y evalúa el conocimiento educativo que considera público refleja a la vez la distribución del poder y el poder y los principios de control social” (p. 45). Entonces, el conocimiento educativo formal se desarrolla a través de tres sistemas de mensajes: el currículo, la pedagogía y la evaluación. El currículo define lo que cuenta como conocimiento válido, la pedagogía define lo que cuenta como transmisión válida del conocimiento y la evaluación define lo que cuenta como realización (manifestación) válida de este conocimiento por parte del aprendiz.

Cuando el sistema de mensajes se integra como un todo, demanda mayor homogeneidad en la pedagogía y en la evaluación y, por lo tanto, se reducen las diferencias entre los maestros en cuanto a las formas de transmisión y evaluación del conocimiento, lo que ocasiona la estandarización del saber, el hacer y el ser de los estudiantes. No podemos olvidar que el sistema educativo es un espacio clave de reproducción y resistencia cultural. En este espacio, la sociedad negocia los valores con los que se proyecta hacia el futuro y, a la vez, es el lugar donde se pueden imaginar y, más importante aún, comenzar a vivir mundos que van más allá de lo que la misma hegemonía prescribe. Por lo mismo, los reformadores neoliberales tienen claro que tan importante como la transformación estructural del sistema educativo es su transformación cultural (Cornejo y Reyes, 2008). En ese sentido, la evaluación juega un papel preponderante.

4.2. El rol del Estado y la política de evaluación

Ya hemos venido reflexionando sobre el rol de Estado hondureño a partir del retorno a la democracia y la adopción de las medidas de ajuste estructural de la economía. Sin embargo, en este apartado profundizaremos cómo los dispositivos generados a partir de la política de evaluación han contribuido a la configuración de un Estado débil y poroso.

Es necesario destacar que las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales son utilizadas para “degradar el potencial de la escuela pública y así favorecer las escuelas subvencionadas o la privatización” (Gómez, 2015, p. 109). Como señala un especialista:

Hasta los años 80, ya había algunos sistemas de evaluación y se hablaba de la necesidad de evaluar los aprendizajes; internacionalmente se habían hecho algunos esfuerzos, pero es justamente lo que denominaron la nueva administración pública dentro del marco neoliberal, en el cual se empezó a plantear la necesidad de rendir cuentas del sector público, lo cual en sí mismo no es una mala idea. El tema es: ¿cuáles son esos indicadores de rendición de cuentas? y ¿cómo eso puede deformar la actividad pública en sí misma? De hecho, es justamente bajo este nuevo modelo que se empieza a plantear que el sistema educativo de alguna manera debe rendir cuentas a la sociedad, el tema es que se disminuyó constantemente el financiamiento y el aporte del sector público, y, gradualmente, se fueron pasando diferentes formas de financiamiento al sector privado; eso ha ocurrido en la mayor parte de los países de América latina, en unos más, en otros menos. Digamos que Honduras ha sido un caso fuerte de privatización, en la que en el centro educativo los padres de familia han terminado pagando los vigilantes; cualquier obra que se requiera más allá de lo docente, el cuidado, el levantar muros, ha tenido que ser por la gestión comunitaria. La verdad es que a la par de la mayor exigencia de rendición de cuentas, se planteó una reducción presupuestaria, y esto es como algo contradictorio, pero propio del modelo neoliberal (Especialista 02, comunicación personal).

En América Latina, las políticas proprivatización han asumido un rol protagónico singular en los procesos de reforma educativa, especialmente a partir de la década de los 90 (Bellei *et al.* 2014). La consecuencia más evidente –aunque no exclusiva– de estos procesos ha sido la creciente participación de agentes privados en la provisión educativa bajo diversos arreglos institucionales (Bordoli *et al.*, 2017). Parece que la privatización en Honduras ha ocurrido de modo más o menos espontáneo, esto debido a la ausencia del Estado a la hora de proveer el material didáctico y los materiales destinados a favorecer el aprendizaje, como señalan los docentes. Edwards *et al.* (2019) llaman a este fenómeno privatización “por defecto” asumiendo que es consecuencia de la inoperancia del Estado. Dos docentes entrevistados para este estudio lo expresan de la siguiente manera:

Desde el año 2009, la Secretaría de Educación dejó de hacer transferencias a los centros educativos para que compren papelería, material didáctico, insumos administrativos, etc. Y los colegios técnicos están en el peor abandono (Docente 01).

Somos muchos profesores los que nos sacrificamos, poniendo nuestros propios recursos económicos para resolver cosas en los centros educativos, pero son esfuerzos aislados; los profesores en lugar de sentir acompañamiento en el tema de la calidad educativa, el financiamiento de los centros, de facilitar los procesos, sentimos que el Estado se convirtió en un enemigo (Docente 04).

Concordamos con los estudiosos de la privatización en Latinoamérica en que la misma resulta de la transferencia de actividades y responsabilidades, tradicionalmente asumidas por instituciones públicoestatales, hacia agentes privados que acaban reconfigurando sus roles en materia de provisión, financiamiento y regulación (Belfield y Levin, 2002).

5. Los efectos de la política evaluación en el sistema educativo hondureño

En este apartado, analizaremos los resultados de la aplicación de la política de evaluación en Honduras. En primer lugar, haremos referencia a los efectos de la misma en la calidad educativa; en un segundo momento, reflexionaremos sobre su impacto en el ámbito de la igualdad de oportunidades, equidad y la justicia social.

5.1. Calidad educativa y evaluación

Tras años de aplicación de las pruebas de desempeño estudiantil, se ha ido estableciendo una visión reduccionista de la calidad educativa, la misma ha pasado a entenderse como resultados satisfactorios en las pruebas estandarizadas. Lo anterior genera la tendencia de focalizar los esfuerzos únicamente en la relación pedagógica que se establece entre el docente y los estudiantes en ciertas áreas instrumentales del conocimiento. Quedan por fuera todas las variables del contexto que pueden influir en los procesos de aprendizaje, tales como los materiales educativos, la formación permanente del profesorado, el mejoramiento de las condiciones de vida, entre otros. Si bien es cierto se cuenta con información relativa a los factores asociados al rendimiento educativo, estos datos no son tomados en cuenta a la hora de tomar decisiones para la mejora de la calidad educativa. Sumado a ello, se generan prácticas de enseñanza basada en las pruebas, como indica Ravitch (2009); un primer efecto es que el currículum se intensifica y se aumentan las horas de las áreas medidas por la prueba y se reducen las horas de las áreas no medidas.

Reforzando esta perspectiva, los resultados de la evaluación han sido empleados para un “uso simbólico”; en específico, para acreditar o desacreditar el desempeño docente y fortalecer o dañar la imagen institucional de un centro educativo, lo cual arrastra a la educación pública en su conjunto. El uso “instrumental” para realizar cambios en las prácticas educativas se ha aplicado poco. En general, el modelo de las pruebas estandarizadas en Honduras ha servido para rendir cuentas y no para el monitoreo, la evaluación formativa y con fines de mejora. Así lo expresa un docente:

Se hacen mediciones con el afán de perseguir al docente y, es más, cuando le encuentran deficiencias, no le dicen: ‘Bueno, lo vamos a incluir en un plan de capacitación, le vamos a ayudar en esto, le vamos a ayudar a su centro educativo a mejorar’; simplemente lo exhiben, como un vulgar profesional, que no puede hacer su trabajo, que no sabe nada, y eso lo desvaloriza ante la sociedad. Entonces, se le echa la culpa a un solo sector y esa es la tónica con la que se desarrollan los procesos de evaluación (Docente 02).

De este modo, la evaluación por pruebas estandarizadas ha ido mucho más allá de la comprobación de los niveles de conocimiento y comprensión del alumnado. Se transforma en el único indicador de la capacidad de los profesores, del rendimiento de los centros educativos y del propio sistema educativo (Campos-Martínez & Fernández, 2014).

5.2. La evaluación y la igualdad de oportunidades con equidad y justicia social

Como ya mencionamos, los resultados de los procesos de evaluación no han provocado la generación de un proyecto de mejora que contribuya al logro de aprendizajes significativos. Tal y como señala Morales (2005), no se ha logrado impactar los procesos reales de enseñanza-aprendizaje y, curiosamente, en la evaluación realizada desde el Laboratorio Latinoamericano de Educación, el país que mayor puntaje obtiene en todas las áreas del conocimiento ha sido Cuba, quien precisamente no se ha sometido a los procesos que se han colocado en las reformas educativas del resto del continente.

Entonces, lejos de generar un proyecto de mejora integral y sostenido que permita la atención a los estudiantes más desfavorecidos, la dotación de recursos y programas de formación permanente para los centros educativos que obtienen pobres resultados, sucede todo lo contrario: se emplean estos datos para desprestigiar la educación pública y justificar así la reducción del presupuesto al sector educación, así como la apertura del sistema educativo a la empresa privada y a organizaciones no gubernamentales que, por medio de entregas alternativas, cubren la oferta educativa que no logra generar el Estado, en especial a nivel de la educación prebásica, el tercer ciclo de básica y la educación media. Claramente lo advierte un especialista educativo:

Las modalidades alternativas aparecen con mayor fuerza en los últimos años, pero, cuando uno ve, escuelas nocturnas hubo desde hace décadas, colegios nocturnos, la Escuela para Adultos, que era para atender a aquellas personas que no tenían oportunidad, y esto siempre ha sido por los proyectos generados por la cooperación internacional y el sector de la empresa privada (Especialista, 01, comunicación personal).

Las reformas educativas de la agenda global han implicado la configuración de un currículo con estándares educativos, con la influencia de los organismos internacionales, la empresa privada y la presencia de una derecha neoconservadora caracterizada por sus valores neoliberales, que dejan por fuera los intereses y las necesidades de las mujeres, las clases bajas y las minorías étnicas, para dar paso a condiciones educativas que favorezcan la estandarización, incrementando la competitividad y las ganancias (Apple, 1993).

6. Comentarios finales

El objeto de este estudio se ha focalizado en la política educativa orientada a la evaluación como vía para el aseguramiento de la calidad. Los estudiosos en esta materia arguyen que el Estado de Honduras no ha logrado la eficiencia ni la eficacia necesarias en la implementación de las políticas educativas, lo que limita en gran medida el impacto positivo de la acción pública (Chacón, 2013).

Para Morales & Magalhães (2013), en el caso de las políticas educativas en Honduras:

Existen muchas evidencias sobre los límites de su eficacia, pero en cuanto a su continuidad, desde 1990, a partir del Programa de Modernización de la Educación, se observa una constante que se mantiene no precisamente por las dinámicas políticas del propio país, pero sí a instancias de organismos supranacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y las agencias bilaterales de cooperación.

La década de los noventa se caracterizó por un proceso de reforma educativa “constituida por un conjunto de políticas públicas emblemáticas en materia de calidad y equidad, gestión educativa, perfeccionamiento docente y financiamiento” (Posas, 2012, p. 31).

Proyectos como el Programa de Modernización del Estado (1992), la Escuela Morazánica (1994-1997) y el Programa de la Nueva Agenda (1998-2001) son los primeros cimientos para la política de evaluación educativa a nivel de logros de aprendizaje y desempeño profesional de los docentes en el país.

A partir del año 2000, se inicia un proceso de transformación y reforma de la educación en Honduras orientada a que los niños, niñas y jóvenes desarrollen las competencias básicas; en este contexto, la Secretaría de Educación estructuró el Currículo Nacional Básico y su correspondiente Diseño Curricular (el DCNB). Un antecedente importante del DCNB fue la propuesta del FONAC (Foro Nacional de Convergencia) para la transformación de la educación hondureña (2000). Para apoyar la concreción en el aula del Currículo Nacional Básico, se diseñaron los Estándares Educativos Nacionales y las Pruebas de Fin de Grado (Secretaría de Educación Pública, 2008).

Todo este panorama generó la implementación de un sistema de evaluación externa con pruebas estandarizadas, que ha permitido conocer cuánto, qué, y cómo, etc. están aprendiendo los estudiantes hondureños. Teniendo en consideración este escenario, podemos concluir que:

- La influencia de la globalización es notable en el contexto hondureño y se evidencia en las formas de gobernar el sistema educativo, que efectúa un giro del gobierno a la gobernanza. Para Robertson & Dale (2001), esta situación implica que los Estados nacionales ya no son el único ámbito de políticas educativas; por el contrario, las políticas juntan los intereses de diversos actores tanto nacionales como internacionales. En este ámbito, también los Estados burocráticos se convierten en mediadores de procesos de negociación política, que comprenden tanto intereses públicos como privados en espacios en los que cada vez resulta

más difícil establecer las líneas divisorias entre ambos (Rizvi & Lingard, 2010). Por la tanto, la configuración de la política de evaluación se ha debido, en primera instancia, a los procesos de reforma educativa global, empujados por los organismos internacionales y mediados con los actores nacionales.

- Asumir la política de evaluación ha implicado un cambio de valores. Tradicionalmente, los valores que definían las políticas educativas articulaban intereses nacionales. En los últimos veinte años, las consideraciones globales entran en la articulación de los valores como nunca antes, transformando el balance entre la eficiencia económica y los objetivos educativos de equidad social. Este cambio puede observarse en las líneas generales de política de organizaciones internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, en las cuales las eficiencias del mercado parecen más importantes que la equidad social (Olssen, Codd & O'Neill, 2004).
- Hemos podido evidenciar que el rol del Estado hondureño se ha modificado, ya que, aunque las políticas públicas todavía son una actividad del Estado, en la actualidad los tomadores de decisiones dentro del Estado están vinculados con tomadores de decisiones que operan más allá de los Estados nacionales, incluyendo organizaciones internacionales como la UNESCO, la OCDE, o supranacionales como el Banco Mundial o la Organización Mundial del Comercio, lo cual resulta en una comunidad global emergente de política educativa que ha reconfigurado y extendido el marco de referencia del Estado en la producción de política educativa. En este contexto, se refuerzan relaciones asimétricas; ejemplo de ello es la dependencia del Estado hondureño del financiamiento internacional, situación que le obliga a aceptar las medidas sin poner alguna objeción.
- Cabe destacar que las políticas educativas interactúan con otras políticas sectoriales. En los tiempos de la globalización, la educación es considerada como la mejor política económica para asegurar la competitividad de las economías nacionales; en este sentido, es concebida como el medio para producir el capital humano que el modelo económico requiere. Esta mirada de la educación también ha impulsado medidas comparativas entre y dentro de los sistemas educativos, tal es el caso de las pruebas internacionales como PISA, que han adquirido un enorme poder de persuasión con base en juicios sobre la buena y la mala calidad, y la tendencia en muchos países, incluso centroamericanos, es a crear entidades autónomas nacionales de medición del logro educativo. De esta manera, cada Estado nacional puede ver dónde se ubica en un campo general de comparaciones que miden su potencial en la competitividad económica global. Hay que mencionar también que las políticas educativas se consideran un pilar del desarrollo científico y tecnológico de los países, que es un factor determinante de la competitividad económica.

**LA ECONOMÍA
POLÍTICA
INTERNACIONAL DE
LAS REFORMAS
EDUCATIVAS EN
CENTROAMÉRICA:**
Un análisis comparativo y rumbos futuros

D. Brent Edwards, Jr.

Pauline Martin

Índice del análisis de Casos Centroamericanos

6. La economía política internacional de las reformas educativas en Centroamérica	230
6.1. La perspectiva histórica de las dinámicas político-económicas internacionales en la región centroamericana Presentación	232
6.1.1. Las dinámicas hasta la Segunda Guerra Mundial	232
6.1.2. Las dinámicas del periodo post-Segunda Guerra Mundial	233
6.1.3. Dinámicas durante las décadas de los 70 y los 80	235
6.1.4. La educación en Centroamérica en relación con las fuerzas político-económicas internacionales	237
6.1.5. Marco de referencia y métodos de análisis	241
6.2. Las dinámicas de reforma educativa en Centroamérica: temas transversales	244
6.2.1. La economía política de los procesos de política educativa	244
6.2.2. Las perspectivas de actores clave: agendas e intereses en tensión	253
6.2.3. Resolviendo las tensiones entre la dialéctica Estado-capital-educación	260
6.3. Comentario final y direcciones futuras	264

6. La economía política internacional de las reformas educativas en Centroamérica

En términos generales, Centroamérica es una región que produce relativamente muy poca literatura académica enfocada en la educación. Aún más, son escasos los estudios que intentan comprender las dinámicas político-económicas que caracterizan y limitan las reformas educativas en la región. Por esta razón, el proyecto RIEJCA (2018-2019) que recoge este libro es tan valioso. El proyecto “La calidad de la educación en Centroamérica: dinámicas y tensiones entre modelos educativos y de desarrollo” convocó a académicos de cuatro países centroamericanos en torno a los estudios de caso presentados en los capítulos anteriores, enfocados en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estos ofrecen perspectivas cruciales sobre las tensiones nacionales y locales que han envuelto el desarrollo y la implementación de las reformas educativas en estos países, prestando atención además a la influencia de las dinámicas geopolíticas, las presiones macroeconómicas, las tendencias políticas globales y el rol de los organismos internacionales. En otras palabras, el valor de estos estudios surge de la perspectiva político-económica internacional y multinivel que los orienta; también son únicos tanto en el grado de complejidad y profundidad que los caracteriza como en el foco longitudinal (1990-2010) que tienen las investigaciones.

Al ofrecer un análisis comparativo, este capítulo pretende añadir amplitud a la profundidad que cada caso individual presenta, por medio del análisis conjunto de los capítulos en búsqueda de los ejes transversales que los unen. Como se detalla en el siguiente apartado de este capítulo, las temáticas presentadas acá se organizan en torno al marco de análisis de tres niveles de la economía política internacional, que ancla este libro. Estos tres niveles, o dimensiones, resaltan a) los procesos de formulación de políticas y cómo son afectados por las limitaciones geopolíticas, las presiones capitalistas y los organismos internacionales; b) las maneras en que las distintas visiones de reforma son comunicadas e interpretada, y c) las formas en las cuales se resuelven las tensiones de los diversos grupos de interés.

El análisis de casos múltiples es facilitado por varias características: la proximidad geográfica cercana de los países en estudio junto con las presiones geopolíticas que vivencian (como se presentará más adelante). Adicionalmente, otras características que permiten un análisis transversal de casos es el examen de un periodo común de tiempo, luchas domésticas similares y políticas semejantes a analizarse. En este último punto, dos de los cuatro estudios de caso se enfocan en la participación comunitaria en la gestión educativa. Estos son Guatemala, que analiza la vida y la muerte del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE), y Nicaragua, con un análisis similar del Programa de Escuelas Autónomas. Aunque el caso de El Salvador enfoca mayormente en el diseño del Plan Decenal de Educación, también sitúa su análisis con relación a la experiencia salvadoreña con la gestión educativa basada en la comunidad, incrementando su comparabilidad con Guatemala y Nicaragua (el programa en El Salvador se llamaba Educación con Participación de la Comunidad: EDUCO). El caso final, Honduras, enfoca en la política de evaluación de las escuelas, específicamente en el desarrollo e incorporación de evaluaciones estandarizadas. Sin embargo, más importante en los cuatro casos son las características similares (eficiencia, eficacia, calidad educativa, rendición de cuentas) que subyacen a las políticas analizadas y las dinámicas político-

económicas que impulsan los procesos de reforma, con la implicación que las cuatro políticas son aptas de comparación, principalmente cuando el foco del análisis es la naturaleza estructural, perspectiva y dialéctica de las reformas en estudio.

Un concepto clave para cada uno de los estudios de caso —y para el libro en sí— es la educación de la calidad de la educación. Como se discutirá, en Guatemala y Nicaragua, el abordaje de la gestión basada en la comunidad debía mejorar la calidad de la educación, mientras que en Honduras el enfoque de la evaluación y pruebas estandarizadas tenía que lograr lo mismo. En El Salvador, la idea de calidad de la educación significaba cosas diferentes en actores distintos, aunque algunas voces de actores fueron más influenciables que otras en términos de conducir la práctica de la política. Sin embargo, lo más sobresaliente y el énfasis de este capítulo es que, en toda la región, el concepto de calidad de la educación ha variado junto con los cambios en el pensamiento que guía el abordaje dominante de desarrollo. En otras palabras, la definición de la calidad de la educación es flexible y puede ser vista en función del paradigma de desarrollo internacional en el cual han operado los estados de Centroamérica en momentos distintos. Desde los 1980, el abordaje de gobernanza de mayor influencia es la Nueva Gestión Pública (NPM), la cual se desarrollará más adelante.

Por el momento, es importante enfatizar que, al ofrecer un análisis transversal de casos enfocados en la economía política de la reforma educativa, este capítulo responde a las preguntas que son el corazón de este libro. Para ese fin, compartimos acá un abstracto de la propuesta de investigación que orientó el desarrollo de cada capítulo de estudio de caso.

Entonces nos preguntamos: ¿cómo se configuraron los modelos de la calidad educativa en los procesos de reforma educativa en Centroamérica a partir de las dinámicas y tensiones entre los modelos educativos y modelos de desarrollo? Para resolver esta gran pregunta, será importante comprender cómo se configura la relación entre los modelos de desarrollo y los modelos educativos en la región y cómo se configura la relación entre el modelo educativo y los modelos de calidad educativa en la región. Para tener claridad sobre la relación entre lo económico y lo educativo, y luego entre el modelo educativo y los modelos de calidad en la región, es necesario conocer quiénes han sido y cómo ha sido la participación de diversos actores en la formación del modelo de calidad educativa contenido en el proceso de reforma educativa y las tensiones entre los mismos.

Los apartados a continuación pretenden contestar estas interrogantes. La conclusión del capítulo, por lo tanto, enfatiza que la idea de la calidad de la educación siempre es normativa; no hay posición neutra para definir la calidad de la educación. Las conclusiones, por lo tanto, toman una postura política explícita en que proponen que la educación no debe subordinarse a la economía capitalista global y el pensamiento relacionado con ella, por ejemplo, la Teoría de Capital Humano. Adicionalmente, las conclusiones proponen que los individuos, las redes y las organizaciones con orientación crítica deben: (a) educarse a sí mismo y a los demás sobre las limitaciones del sistema económico y educativo actuales, (b) trabajar juntos en la búsqueda de abordajes alternos a educación y desarrollo, y (c) presionar a los actores políticos y económicos a tomar medidas en beneficio de los más afectados con el estado actual que viven los países en la región.

Antes de presentar los hallazgos del análisis de casos, el siguiente apartado ofrece una discusión extensa de las dinámicas político-económicas internacionales en las cuales los cuatro países han estado históricamente imbricados. Este desarrollo complementará la discusión de contexto que se encuentra en el resto del libro. Mientras que los estudios de casos en los capítulos anteriores fundamentan su análisis en la caracterización de las realidades político-económicas de las décadas de 1970 y 1980, el presente capítulo ampliará a las dinámicas regionales en un periodo más amplio, desde el siglo XIX. Después de esta presentación histórica, se procederá a caracterizar el marco de referencia que ha orientado el análisis de casos múltiples. Los subsiguientes apartados ofrecen una discusión profunda de las perspectivas que emergen del análisis transversal de casos. La sección final concluye, en primer lugar, con una reflexión sobre las dinámicas regionales que atrapan a Centroamérica y, en segundo lugar, propone que la educación no debe buscar únicamente iluminar las limitaciones de las estructuras político-económicas actuales. Exponer a los estudiantes a una crítica decolonial de los fundamentos del pensamiento que ha guiado el desarrollo de los sistemas modernos de racionalidad, los Estados, la economía, la gobernanza global y la educación es necesaria para avanzar en la justicia económica y social, incluso lograr la justicia cognitiva.

6.1. La perspectiva histórica de las dinámicas político-económicas internacionales en la región centroamericana

6.1.1. Las dinámicas hasta la Segunda Guerra Mundial

Aunque la historia de Centroamérica está plagada por las intervenciones internacionales desde el siglo XVII (Patch, 2013), las raíces de las dinámicas actuales se encuentran en siglo XIX y en la relación con Estados Unidos. Después de la firma de la independencia de España en 1821¹ y la formación de la efímera Federación de Centroamérica (un solo país que duró hasta 1838), un hecho trascendente fue la emisión de la Doctrina Monroe por Estados Unidos en 1823. La Doctrina Monroe instó a los poderes europeos a no interferir en los asuntos del Hemisferio Occidental y sentó las bases de la política exterior estadounidense en América Latina para el siguiente siglo. Más allá de justificar una función protectora, la Doctrina Monroe contribuyó al desarrollo de los intereses de negocios de Estados Unidos en América Central (Langley & Schoonover, 1995). Con ese fin, Coatsworth (1994) afirma que durante el periodo 1898-1933 los países centroamericanos se convirtieron en un “Estado-cliente” de Estados Unidos, gracias a las oportunidades económicas generadas por el comercio en café y bananos, y la disposición de Estados Unidos a abogar por intervenir en las inversiones de las empresas estadounidenses.

Entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, las dinámicas políticas evolucionaron, aunque Estados Unidos no experimentaban una amenaza genuina en términos del dominio de la región centroamericana. El cambio surgió, debido a que, después de la Primera Guerra Mundial, los países europeos se enfocaron internamente hacia la reconstrucción² y, en 1933, el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt instaló la

1 Hasta el 1821, la mayor parte de lo que hoy se conoce como Centroamérica era la Capitanía General de Guatemala, un territorio de Nueva España.

2 Para conocer más sobre el involucramiento alemán en el comercio centroamericano durante los años treinta, véase Coatsworth (1994).

Política del Buen Vecino. Después de una resistencia inicial de México, Argentina y otros gobiernos latinoamericanos a la invasión, la ocupación y el control estadounidense en la región en los 20 e inicios de los 30, Roosevelt prometió la no-intervención. Si bien la nueva política significaba que “los gobiernos centroamericanos ya no estaban obligados a buscar la aprobación del embajador estadounidense en cada asunto importante de política y personal”³, la desventaja era que la Política del Buen Vecino dejó un vacío de poder que permitió el ascenso de regímenes militares enfocados en la imposición del orden en el contexto de la depresión económica y disturbios sociales en la década de los 30 (Coatsworth, 1994, p. 43).

La Segunda Guerra Mundial revertió la tendencia de la Política del Buen Vecino y preparó el escenario de la intervención estadounidense durante la Guerra Fría. En aspectos económicos, en los primeros años de la década de los 40, Estados Unidos asumió un enfoque más práctico y firmó acuerdos de fijación de precios con los países latinoamericanos y estableció cuotas altas de importaciones centroamericanas, con el objetivo de aliviar la presión de las pérdidas en los mercados europeos. En cuestiones políticas, la Segunda Guerra Mundial también motivó a Estados Unidos a colaborar con los gobiernos militares centroamericanos en asuntos de seguridad. La cooperación enfocó en la provisión de equipo militar, programas de entrenamiento, la producción de materiales de guerra y la construcción de bases militares (Bulmer-Thomas, 1987; Coatsworth, 1994). Después de la Segunda Guerra Mundial, la colaboración entre Estados Unidos y América Central solo se fortalecía aún más.

6.1.2. Las dinámicas del periodo post-Segunda Guerra Mundial

En el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, mientras Europa nuevamente se reconstruía, Estados Unidos disfrutó un tiempo de “poder indiscutible” durante 25 años (Coatsworth, 1994, p. 49). En lugar de ofrecer ayuda externa, Estados Unidos inició el periodo continuando la tradición de promoción de los intereses económicos estadounidenses, así también la motivación a las naciones centroamericanas a moverse del nacionalismo económico y mejorar su atractividad ante la inversión extranjera (es decir, estadounidense). De acuerdo con Coatsworth (1994), “[l]os diplomáticos estadounidenses, oficiales técnicos de cooperación y del Departamento de Estado constantemente presionaban por los cambios” (p. 53). Quienes no se sumaban a las prioridades recibían la viñeta de “comunistas” (muchos partidos se habían fundado en los años 30 y durante la Segunda Guerra Mundial) (McClellan, 1963). El derrocamiento del presidente Jacobo Árbenz en Guatemala en 1954 por Estados Unidos fue un excelente ejemplo del grado al que estaba dispuesto este último país a intervenir en la lucha contra la amenaza real o percibida del comunismo en la región. No es nada sorprendente que, después de destituir a Árbenz en Guatemala, “la oposición visible o pública a la dominación política y económica estadounidense en Centroamérica prácticamente desapareció” (Coatsworth, 1994, p. 74).⁴

Al entrar a la década de los 60, sin embargo, Estados Unidos cambió su enfoque a crear las condiciones para mayor estabilidad económica y social en los países

3 Traducciones de todos los textos en inglés son libres, de los autores del capítulo.

4 También existían dinámicas políticas internas que fueron desfavorables para Estados Unidos y sus intereses comerciales, por ejemplo, las huelgas de trabajadores y la influencia del movimiento obrero (Bulmer-Thomas, 1987).

centroamericanos, en lugar de apoyar a los regímenes militares que mantuvieran el orden. Este cambio surgió como resultado de la experiencia en los años 50 de oficiales de la administración del presidente Eisenhower, quienes posteriormente trabajaron en la administración del presidente John F. Kennedy. También sucedió como resultado de la crítica de los latinoamericanos quienes: (a) se percibían ignorados después de la Segunda Guerra Mundial (mientras Europa se beneficiaba del Plan Marshall), (b) observaban que la ayuda militar solo servía para mantener el poder autoritario de los regímenes militares y (c) querían “construir sistemas económicos autosuficientes y reconstruir sistemas sociales desactualizados” (McClellan, 1963, p. 211).

Por lo tanto, en 1961, después de la elección del presidente Kennedy, se inició una nueva política en América Latina, promovida como la Alianza para el Progreso (AFP, en inglés)⁵. El propósito, por lo menos oficialmente, era contrarrestar los efectos de la pobreza y la injusticia, sin duda un eje del abordaje de Estados Unidos para mantener la estabilidad y debilitar la atracción al comunismo. Se pensó que era una “tarea para una década” (Kennedy, 1962, p. 217). Aunque no sorprenda ahora el cálculo del tiempo requerido, en primer lugar, debe llamar la atención que semejante tarea fuera aceptada como apropiada. El concepto de “desarrollo internacional” había nacido solo unos años atrás, en los 40, en el contexto de la reconstrucción de Europa pos-Segunda Guerra Mundial, la fundación del Banco Mundial (1944) y las Naciones Unidas (1945).

En cuanto a la AFP, a pesar de que de Kennedy no recibiera el financiamiento extensivo que quería del Congreso estadounidense para apoyar esta iniciativa (McCall, 1989), la ayuda externa estadounidense a América Latina aumentó dramáticamente; por ejemplo, en el periodo de 1960 a 1963, saltó de US\$ 380 a US\$ 972 millones (Gambone, 2001). Los datos específicos de asistencia económica a Centroamérica en estas fechas se presentan en la tabla 1, que demuestra un salto en el financiamiento a partir de los últimos años de los 50. Una gran parte de la asistencia fue aprobada con base en planes de desarrollo que detallaban cómo los países enfrentarían los desafíos económicos, sociales y educativos; no obstante, un conjunto de asuntos impidió que la AFP funcionara como previsto. Estos aspectos incluyeron: (a) el hecho de que los funcionarios estadounidenses se preocupaban mayormente por cómo los planes afectarían las importaciones y exportaciones estadounidenses (McCall, 1989); (b) la ausencia de capacidad gubernamental y procesos de creación de planes de desarrollo en Centroamérica (y el resto de América Latina), y (c) los requisitos extensos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) en términos de datos y detalles (Gambone, 2001). Como ejemplo de las consecuencias de estas dinámicas, entre 1958 y 1962, el 80 % de los préstamos de desarrollo en Centroamérica no fue desembolsado (Gambone, 2001).⁶

5 La AFP, un programa estadounidense, contribuyó a la idea del progreso social y económico que inició en el 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la creación de las Naciones Unidas.

6 Gambone (2001) presenta una cita perspicaz de Aaron Brown, el embajador estadounidense a Nicaragua, sobre la dificultad de conseguir aprobación de USAID para nuevos proyectos de desarrollo. En una carta a USAID, Brown escribe: “No podemos evitar la sospecha de que una solicitud en esta fecha tardía de información adicional de alcance tan enormemente exigente, y en gran parte de tan cuestionable relevancia para una consideración seria de la solicitud de préstamo, solo puede haber sido inventada con la intención deliberada de retrasar indefinidamente cualquier acción real referente a este préstamo o, incluso, enterrarlo de una vez por todas bajo el peso de una burocracia hostil” (p. 75, traducción libre).

La AFP se vio aún más debilitada por su teoría de acción. Los líderes de Centroamérica (igual que en el resto de América Latina) no simpatizaban con las grandes reformas sociales y la creación de mejores oportunidades y condiciones económicas para los empobrecidos (especialmente la clase campesina) que podrían lograrse por medio de procesos democráticos (McCall, 1989). Al priorizar las cuestiones de seguridad sobre el idealismo de los orígenes de la AFP, ya para mediados los 60, tanto el Departamento de Estado como USAID regresaron al abordaje tradicional de fomentar el desarrollo económico, proteger las inversiones empresariales estadounidenses, oponerse al comunismo y trabajar con los regímenes no democráticos si fuera necesario (McCall, 1989).

Dado el enfoque de este capítulo a la participación internacional en Centroamérica, es importante enfatizar que la asistencia internacional a América Latina durante la década de los 60 no solo provenía de Estados Unidos. Del estimado US\$ 18,000 millones designados para América Latina entre 1961 y 1969, US\$ 4,800 millones procedía de fuentes del gobierno estadounidense, mientras que el restante venía de las instituciones financieras internacionales, como las Naciones Unidas, el Mercado Común Europeo y la Organización de Cooperación Económico y Desarrollo (McCall, 1989).⁷ En cuanto a la asistencia económica de Estados Unidos, la tabla 1 refleja el crecimiento en América Central durante los 60 y coloca esta expansión en el contexto de largo plazo.

Tabla 1. Apoyo económico estadounidense a Centroamérica, 1953-1988

Años	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Totales
1953-57	3.1	41.9	10.3	9.2	64.5
1958-61	6.9	52.9	16.8	23.1	99.7
1962-64	58.7	36.0	25.6	27.9	148.2
1965-69	30.7	33.4	25.9	47.5	137.5
1970-77	14.7	29.4	29.3	31.1	104.5
1978-81	56.3	26.6	40.0	27.3	150.2
1982-88	343.6	82.5	137.7	0.0	563.8
Totales	514.0	302.7	285.6	166.1	1268.4

Nota: Los montos reflejan promedios en dólares de 1982. Solo se incluyen los países centroamericanos tratados en este libro. Los datos, en millones de dólares, reflejan el total de préstamos y subsidios. Fuente: adaptado de Coatsworth (1994, p. 107).

6.1.3. Las dinámicas durante las décadas de los 70 y los 80

Las dinámicas político-económicas de América Central en el periodo de 1970 hasta el 2000 definían el trasfondo de los ejemplos de asistencia educativa internacional presentados en los estudios de caso de este libro. Para empezar, hay que tomar nota que el crecimiento basado en exportaciones de la década anterior (y desde antes) dejó a muchos centroamericanos no solo sin tierras (ya que se tomaron para la producción de

7 Sin embargo, al tomar nota de ello, es sorprendentemente difícil encontrar información sobre la naturaleza y los detalles del apoyo hacia Centroamérica antes de la década de los 2000 no relacionada con el apoyo bilateral estadounidense o no relacionado con el apoyo bilateral del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o IADB en inglés) (Baumann, 2008; Krakowski, 2008).

ganado y agricultura), sino también expuestos a los choques de la economía mundial de los 70. Una buena parte de la actividad empresarial de dicho crecimiento dependía de, por otra parte, los insumos internacionales y préstamos de los bancos norteamericanos, que fueron afectados por el aumento en los precios del petróleo (Cox, 1994; Williams, 1986). Las crisis económicas de los 70 –combinadas con la reducción de la ayuda internacional de Estados Unidos, que también pasaba recesión económica (Gambone, 2011)– sirvieron para exacerbar las tensiones económicas latentes al interior de los países centroamericanos que siempre les han afectado.

Como resultado, al final de la década de los 70, los campesinos en Centroamérica (con la excepción de Honduras, y desde los 60 en Guatemala), con la influencia de los movimientos guerrilleros urbanos, comenzaron a organizarse en reacción a las condiciones económicas y los “regímenes autoritarios civil-militares” que gobernaban los países del istmo (Robinson, 2003, p. 151)⁸. Aquellas dinámicas llevaron a una revolución socialista exitosa en Nicaragua en 1979 (que concluyó en 1990 con la elección de una candidata de oposición) y un conflicto armado que inició en El Salvador en 1980 entre el gobierno represivo y una coalición de guerrilleros socialistas (que finalizó en 1992 con los Acuerdos de Paz), mientras que los militares en Guatemala continúan con la persecución iniciada en 1962 (que formalmente finalizó con Acuerdos de Paz en 1996). En Honduras, después de varios gobiernos militares en la década de los 70, se introdujeron las elecciones democráticas en 1980. Sin embargo, los gobiernos civiles negociaban tanto con la Fuerza Armada Hondureña como con Estados Unidos; estos últimos utilizaban a Honduras como escenario de operaciones militares en la región, dedicados tanto a la lucha en contra del socialismo como a la conservación y la extensión de sus intereses (Bull, 2005).

Para poder contener y responder a las crisis mencionadas arriba, Estados Unidos invirtió una cantidad enorme de dinero. Según Barry (1991), la ayuda económica durante el periodo de 1980 a 1990 a los cuatro países de interés osciló entre US\$ 729 millones para Nicaragua y US\$ 2,900 millones para El Salvador, mientras que la ayuda militar fluctuó entre US\$ 0 para Nicaragua (debido al control por un gobierno socialista) y US\$ 1,000 millones para El Salvador. El total de ayuda económica y militar durante el periodo alcanzó aproximadamente US\$ 7,500 millones (Barry, 1991). La tabla 2 refleja los niveles individuales de ayuda económica y militar para estos países durante los 80. Aunque las Naciones Unidas, las ONG internacionales y algunos países europeos también proveían ayuda a las poblaciones centroamericanas afectadas durante y después de los conflictos (Archer, 1994; Biekart, 2013; Hamilton *et al.*, 1988; Robinson, 2003), el punto más grande es la descomunal influencia de Estados Unidos dirigida a contener el socialismo y apuntalar económicamente los gobiernos centroamericanos empobrecidos. Otro asunto importante, que se tratará en mayor detalle en el próximo apartado (para hacer la conexión con educación), es el hecho de que los conflictos en la región también crearon la oportunidad de reorientar las élites centroamericanas al neoliberalismo y abrirse a la liberalización económica (Robinson, 2003).

Teniendo en mente que la perspectiva de largo plazo presentada arriba referente a las estructuras y las dinámicas generales que han afectado el involucramiento internacional en Centroamérica, el siguiente apartado pretende caracterizar la manera en

8 Es importante tomar nota de que los campesinos en estos países también tenían el apoyo de la clase media urbana.

que la influencia internacional ha afectado específicamente el desarrollo de la política educativa.

Tipo de ayuda	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Total
Económica	2,885.90	902.6	1,286.40	729.7	5,804.60
Militar	1,014.80	33.5	463.1	0	1,511.40
Total	3,900.70	936.10	1,749.50	729.70	7,316.00

Nota: adaptada de Barry (1991, tabla 7). Datos en millones de dólares estadounidenses.

6.1.4. La educación en Centroamérica en relación con las fuerzas político-económicas internacionales

Este apartado enfoca en resumir las presiones que los sistemas educativos centroamericanos enfrentaban en los años 1950-1980, con el fin de contextualizar los hallazgos comparativos desarrollados en este capítulo. Debido a limitaciones de espacio, no se presentarán una revisión de literatura de cada uno de los cuatro países de interés, sino más bien comentarios sobre dinámicas regionales. Es más, el enfoque se centra en las reflexiones que han surgido de —o son sensibles a— una perspectiva de economía política internacional. Mientras que en el siguiente apartado se desarrollarán las características de dicha perspectiva, se menciona que, en un nivel, la economía política internacional presta atención a la participación de los organismos internacionales en los procesos formales e informales relacionados con los cambios en políticas que involucran a los actores locales, nacionales e internacionales. La literatura existente en este tema revela que los organismos internacionales tienen una larga historia de coordinar y guiar las reformas en Centroamérica. En un segundo nivel, la perspectiva de economía política internacional se preocupa por la manera en que la educación encaja en las tensiones generadas por el desarrollo capitalista global.

Un ejemplo del involucramiento internacional es la cooperación regional que inició en los 1950 con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Aunque esta organización sufrió problemas administrativos, financieros y legales, su intención fue alcanzar “un organismo indispensable para el desarrollo progresivo de Centroamérica en todas sus relaciones (Waggoner & Waggoner, 1971, p. 20). Como tal, una de sus áreas de énfasis era la educación. Por consiguiente, la ODECA creó su Consejo Cultural y Educativo, compuesto por los ministros de educación de los países miembros. Se celebró la primera reunión en diciembre 1956; seguidamente, hubo una serie de seminarios en la última parte de la década de los 50, con la asistencia de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Administración de la Cooperación Internacional de Estados Unidos (aún no se había creado USAID). La meta principal de dichas reuniones, que se enfocaba en la educación primaria urbana, formación docente para la educación primaria rural, educación técnico-vocacional y educación secundaria académica, significaba “un acuerdo referente a los propósitos comunes y patrones organizacionales de la educación en Centroamérica” (p. 140). Estos seminarios produjeron una cantidad de recomendaciones sobre cómo cada área educativa debe organizarse y por qué. Además, adoptaron los países el objetivo de “la unidad educativa y cultural como base de la futura

unidad económica y política” (p. 140). No obstante, mientras que en el 1962 los ministros de Educación de la región tomaron el acuerdo del “desarrollo de programas paralelos, estructuras similares y estándares equivalentes entre los seis ministerios de educación” (p. 141), en general, la ODECA “se movía despacio en el área de la educación” y en 1969 buscó un nuevo secretario general con el fin de estimular “una actividad fructífera”. Una limitación grande de la actividad de la ODECA fue su dependencia del apoyo financiero de los países miembros. Otra limitación también fue la falta de aceptación de los gobiernos de la región en el abordaje supranacional de cooperación regional, impulsado por actores externos.

Paralelamente a la lucha de la cooperación regional por avanzar, los organismos internacionales que operaban en América Latina se enfocaban en la introducción de las prácticas científicas de gestión en el sector educativo como parte del esfuerzo más amplio hacia la modernización de la administración pública. Al principio de la década de los 60, con financiamiento de la UNESCO, el Banco Mundial y fundaciones privadas, 25 misiones conformadas por educadores y economistas fueron enviadas a los países en la región para “asesorar a los países en la planificación educativa comprensiva” (Puiggros, 1999, p. 35). El propósito de la asistencia técnica durante este tiempo fue “poner la educación al servicio de la planificación socioeconómica que emprendían los intereses capitalistas en cada país” (p. 36). Sin embargo, se reconocía que la región carecía del conocimiento científico y técnico necesario para el avance del capitalismo (Puiggros, 1999). Como tal, los organismos multi y bilaterales y fundaciones privadas designaban recursos no solo para la creación de las oficinas de planeación educativa en los países centroamericanos para orientar los esfuerzos de los sistemas educativos nacionales, sino también para la creación de universidades privadas con la intención de producir el conocimiento que serviría al desarrollo de la empresa privada (Harrington, 2009; McGinn & Warwick, 2006).

Igual que en los 1950, la planeación educativa en los 60 y 70 tenían un carácter regional. La Oficina Regional para Centroamérica y Panamá de USAID, por ejemplo, patrocinó un Centro Regional de Libros de Texto, establecido bajo la supervisión de la ODECA (Waggoner & Waggoner, 1971). Con la ayuda de USAID, se imprimieron 10.1 millones de libros de texto durante el periodo de 1963 a 1969. Ante la próxima expiración del financiamiento del gobierno estadounidense en 1970, la ODECA creó la Oficina Centroamericana de Planeamiento Educativo en 1967. No obstante, con un presupuesto extremadamente limitado (únicamente US\$ 42,000 en 1969), implicaba que esta oficina, similar a otros esfuerzos que la antecedían, siguió dependiendo de la asistencia de los organismos internacionales.

En este contexto, en los 70 y los 80 —mientras que los países analizados en este capítulo pasaban por represión, revolución, gobiernos militares y conflictos sociales—, la asistencia internacional seguía desempeñando un rol principal y cada organismo abordaba la educación de acuerdo con sus prioridades. Un ejemplo de los 70 es el apoyo de USAID para TV Educativa en El Salvador, como parte del esfuerzo por aumentar la cobertura y modernizar el sistema educativo (Lindo-Fuentes & Ching, 2012). Estos esfuerzos coincidieron con otros en El Salvador en este periodo, en relación con el apoyo para la colección y la publicación de estadísticas educativas, así como también el desarrollo de planes quinquenales (por ejemplo, McGinn & Warwick, 2006). En general, sin embargo, hay escasa literatura que examina las políticas de cooperación internacional

en torno a la educación centroamericana durante las décadas de los 70 y los 80⁹. Si bien las investigaciones futuras deben buscar llenar este vacío en conocimiento, hay que recordar que los gobiernos y organismos internacionales se preocupaban durante este periodo del descontento social que caracterizaba la región (tal como se describió en el apartado anterior), por lo que se prestó menos atención al desarrollo educativo.

Al recordar estos disturbios sociales en la región, es necesario ubicar el involucramiento internacional dentro de las fuerzas político-económicas mayores que estaban transformando a Centroamérica. A pesar de los avances desde la década de los 50 que lograron los gobiernos centroamericanos y organismos internacionales en conjunto para construir y modernizar los sistemas educativos, estos avances no pudieron contener —y al aumentar las expectativas de movilidad social aún tal vez contribuyeron a— la agitación social en la región. Para algunos organismos internacionales, la educación se había abordado desde la concepción humanista y de derechos humanos; sin embargo, a partir de los 70, la concepción educativa promovida por los organismos más influyentes colocó a la educación como un insumo para la economía (Buzajan *et al.*, 1987). El problema, sin embargo, era que la educación no determinaba la estructura de la economía, es decir, que poseer un nivel educativo más alto no se traducía en mejores oportunidades económicas para la mayoría de la población. En otras palabras, mientras que una mayor proporción de la población centroamericana participaba en el sistema educativo formal (Newland, 1995), a la vez se estaba transformando las economías de la región de la exportación agrícola al desarrollo capitalista industrial, con la importante condición de que los beneficios de este desarrollo no se distribuían de una manera para prevenir el conflicto social. Robinson (2002) resume sucintamente la dinámica de aquel periodo de tiempo:

De los años 1960 en adelante, la estructura social post Segunda Guerra Mundial en Centroamérica ya no podía reproducirse y comenzó a desenmarañarse. Fue un periodo de desarrollo capitalista muy rápido y exitoso en el istmo. Las dislocaciones masivas provocadas por el desarrollo capitalista y los nuevos conjuntos de contradicciones sociales, más que la falta de cambios y desarrollo, generaron una crisis social y un conflicto político, y luego militar (pp. 229-229).

Más importante, como suele ser el caso, esta crisis también era una oportunidad de transformación estructural, aunque, tal como se describe abajo, dicha transformación no tomó la forma que hubieran querido los revolucionarios.

La dinámica relevante a la cual los casos en este capítulo respondieron emergió en los 80 como resultado de la dialéctica de la economía global. El punto para destacar es que el descontento que caracterizó a Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y, en menor medida, a Honduras no solo era entre los campesinos y las élites terratenientes quienes se beneficiaban de la producción agrícola tradicional del banano y el café junto con las nuevas agroexportaciones como el azúcar, el algodón y la carne que crecieron en importancia durante el periodo de 1945 a los 70. Más bien, surgían también otras élites

9 Buzajan *et al.* (1987) aborda la retórica y el involucramiento de los organismos internacionales en América Latina durante 1970-1984, pero el análisis y los ejemplos incluidos no son específicos a América Central.

económicas que se beneficiaban de la industrialización en el periodo post-Segunda Guerra Mundial y quienes, en los años 80, tomarían ventaja de las exportaciones agrícolas no tradicionales (por ejemplo, frutas y verduras especializadas, jugos enlatados, carne empaquetada, etc.), el desarrollo de las maquilas y los servicios financieros. Es interesante que mientras que estas élites estaban atrapadas entre las estructuras tradicionales de la oligarquía y las revoluciones campesinas, gracias a estas últimas, en conjunto con los cambios de la macroeconomía que envolvieron la región (explicados en el próximo apartado), estas nuevas élites lograron promover (o, por lo menos, beneficiarse de) un nuevo modelo de desarrollo (Robinson, 2002).

Por supuesto, la reestructuración de las economías centroamericanas no ocurrió en un vacío. La ampliación y la integración de la economía global durante los 60 y los 70 promovieron dicha reestructuración. También fue estimulada por los cambios que fueron consecuencia de la crisis de endeudamiento a finales de los 70 e inicios de los 80. Las contracciones en la producción del petróleo en el Medio Oriente elevaron los precios globales, y en cambio, afectaron directa e indirectamente a los países de Centroamérica. De manera directa, las importaciones de petróleo incrementaron en precio; indirectamente, el incremento de los precios y la disminución de la producción petrolera en Medio Oriente se tradujeron en una baja en la inversión de los países petroleros en los mismos bancos internacionales que prestaban grandes cantidades de dinero a los países centroamericanos, designadas a financiar la industrialización y el desarrollo en los años 60 y 70. Por lo tanto, los bancos internacionales redujeron sus préstamos y subieron sus tasas de intereses, por lo que prestar era muy caro y elevó el costo de los pagos del servicio de deuda (debido a que los préstamos eran en dólares). Al mismo tiempo, la recesión global de los primeros años de los 1980 significó que las exportaciones centroamericanas recibieron un golpe. Con el fin de prevenir el colapso económico en la región, las instituciones financieras internacionales ofrecieron nuevos financiamientos ahora con condiciones más estrictas relacionadas con la reestructuración de las economías, con el fin de abrirlas a la economía mundial. Los esfuerzos de estas instituciones financieras fueron apoyados por USAID (en línea con las prioridades de política exterior de la administración del presidente Reagan) y las élites locales, quienes se beneficiarán de la reestructuración propuesta. Robinson (2002) describe bien en estas palabras la transformación económica de los 80:

Entre el 1980 y el 1983, todos los países del istmo entraron en negociación con las [instituciones financieras internacionales], especialmente con el [Fondo Monetario Internacional] y se embarcaron en los programas de ajuste. Como antecedente al neoliberalismo pleno, estos programas inicialmente fueron limitados y sin condicionalidad; sin embargo, en el avance de la década, los ajustes cada vez más implicaban condicionalidad, era claro que una estructuración económica mayor estaba en marcha. El [Fondo Monetario Internacional], el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y USAID y otras instituciones del aparato estatal transnacional comenzaban a presionar a los grupos dominantes centroamericanos a inclinarse hacia las estrategias 'orientadas al exterior'. Con la palanca de la deuda externa creciente y la crisis del balance de pagos de la región, enfatizaron la liberalización y la promoción de exportaciones no tradicionales, incluyendo las exenciones de impuestos de exportación, créditos y el uso de Zonas... de Procesamiento de Exportaciones (pp. 231-232).

En la perspectiva de largo plazo, se ve que “[l]a crisis de la deuda de los 70 y el proyecto neoliberal subsiguiente institucionalizó la nueva definición de desarrollo como la participación en el mercado mundial y la transición de la gestión de un crecimiento económico nacional a la gestión de un crecimiento económico global” (Robinson, 2002, pp. 233-234). Como se desarrollará en el apartado de hallazgos de este capítulo, la implicación es que la lógica orientadora de la reforma educativa necesariamente también tendrá que cambiar. La educación no podrá verse como un insumo para la economía controlada domésticamente, más bien tendría que responder más explícitamente a las presiones de la economía global, igual que en otros sectores. Es la condición sombrilla clave que los cuatros países estudiados enfrentaban a final de los 80 y en los primeros años de los 90. Es importante tener esta condición presente si este capítulo pretende comprender las dinámicas comunes de reforma educativa en Centroamérica durante 1990 y 2010. Es imprescindible tener claridad sobre las presiones político-económicas mayores que la región enfrentaba y que afectaría la conceptualización de los propósitos y la naturaleza de la reforma educativa.

En fin, a manera de resumen, el periodo de interés de los cuatro estudios de caso analizados acá inicia con un acuerdo entre las nuevas élites económicas nacionales (y sus tecnócratas), las instituciones internacionales financieras, las empresas transnacionales y el gobierno estadounidense que pretendía alinear las economías nacionales con los intereses de la economía global. Sin embargo, cada uno de estos actores veía que este tipo de desarrollo no funcionaría en el contexto de una revolución socialista (Nicaragua), conflicto civil (El Salvador y Guatemala) o en un gobierno civil introspectivo (Honduras). Por ende, ante la necesidad de más investigación a futuro para tener una discusión detallada de las formas de apoyo internacional a la educación en estos países en las décadas de los 70 y los 80, la interrogante mayor y más relevante es dónde este punto se relaciona con el contexto macro del final de los 80 y principios de los 90 que ha influenciado la reforma educativa en los países estudiados en su transición del conflicto a la paz, el fortalecimiento de las prácticas y los procesos democráticos liberales, la apertura a la economía mundial, sujetos a la presión geopolítica de Estados Unidos y ante una nueva ola de participación intensa de los organismos internacionales. Antes de responder a esta interrogante, el próximo apartado describe el marco de referencia que ha orientado el análisis.

6.1.5. Marco de referencia y métodos de análisis

El marco analítico que ha orientado cada uno de los casos analizados acá –y que se utilizará para compararlos transversalmente– responde directamente a los propósitos de este libro. Para ser claros, los propósitos son: a) develar las dinámicas y tensiones existentes entre los modelos de desarrollo y los modelos educativos en la región; b) develar las dinámicas y tensiones existentes entre los modelos educativos y los modelos de calidad en la región, y c) comprender las dinámicas, tensiones y visiones de los actores entre la formación de los modelos de calidad educativa en la región centroamericana, comprendidos en los procesos de reforma educativa. En línea con estos propósitos, el marco analítico contiene tres dimensiones interrelacionadas (Salazar *et al.*, 2018). Las dimensiones y las dinámicas focales están resumidas en la tabla 3.

La primera dimensión analiza la economía política de las reformas educativas. La meta es desembalar las maneras en que las fuerzas políticas y económicas a nivel nacional e internacional estructuran y limitan los periodos y procesos de reforma educativa (Dale, 1999; Edwards, 2014, 2018; Verger *et al.*, 2018). Tener en cuenta estas fuerzas significa estar atento a las maneras en que los actores globales, nacionales y locales se interrelacionan; es necesario porque en Centroamérica – igual que en otros lugares – la política educativa es creada por maneras que son afectadas por la influencia internacional. Al mismo tiempo, el lado económico de esta dimensión requiere prestar atención a las tensiones engendradas por las contradicciones que son inherentes a reformas educativas dentro del contexto del desarrollo capitalista (Dale, 1989). En ello, la contradicción fundamental descansa en que los Estados simultáneamente son impulsados a perseguir políticas que avancen los intereses capitalistas globales (para que crezca la economía), al mismo tiempo que son presionados a atender las necesidades de la mayoría de sus ciudadanos (para mantener su legitimidad). Estas tensiones han llevado a presiones a implementar reformas en la gobernanza que aumentan el acceso a la educación y, paralelamente, encontrar maneras de no solo reducir el tamaño del Estado, sino también hacerlo más eficiente, eficaz y con mayor rendición de cuentas (Dale, 1997, 2000; Tarabini & Bonal, 2011).

Por supuesto, existe una complementariedad entre los lados políticos y económicos de esta primera dimensión, debido a que los actores políticos globales como el Banco Mundial y otros organismos internacionales usan sus recursos para avanzar reformas en políticas y un discurso que se alinea con las visiones y los intereses económicos de su preferencia (Verger, 2012). En otras palabras, esta primera dimensión posee un matiz cultural o semiótica, en que los actores prominentes de dentro y fuera del gobierno pueden avanzar distintas ideas en cuanto a lo que es “bueno” o “correcto” para la educación, desarrollo o estilo de vida – y la reforma debe llevarse a ello –. Con la circulación de estas ideas, tienen la habilidad de afectar el contexto discursivo en el cual ocurre el debate sobre políticas. Una idea central acá es que los problemas de políticas son contruidos y no heredados, lo que implica que uno debe presta atención a cómo (es decir, por quién) los discursos en torno a las reformas educativas se producen y se divulgan (Bonal, 1998; Young, 1971), y cómo legitiman ciertos supuestos o cosmovisiones y otros no, así posicionando diferencialmente o caracterizando los que son afectados por las reformas (Bernstein, 1989).

Mientras que la primera dimensión se enfoca más en las estructuras y las relaciones existentes en las cuales las reformas se desarrollan, la segunda se dirige a comprender las maneras en que las distintas agendas e intereses son promovidos o puestos en tensión por medio de la reforma en cuestión. De igual forma, mientras que la primera dimensión se preocupa, en parte, por las fuentes y la producción de distintos discursos, esta segunda busca valorar las perspectivas de una diversidad de actores clave. Las preguntas de interés, entonces, son: cómo y por qué las reformas promovidas se alinean con los intereses de los distintos actores, cuáles son las maneras que son llevadas a cabo en la práctica, cómo son experimentadas y percibidas por los actores afectados o interesados, y la forma en que estas perspectivas diversas revelan tensiones a través de distintos grupos de interés. Debido a que esta dimensión tiene un enfoque subyacente referido a las maneras que los intereses de los individuos, grupos, gobiernos y organismos internacionales, entre otros, avanzan y puedan crear conflicto, esta dimensión se caracteriza por su carácter político

(Malen & Knapp, 1997). Sin embargo, el énfasis no está únicamente en hacer la reforma, sino también en la manera en que las posturas y las preferencias de los distintos actores se mejoran o se debilitan por medio de la promulgación de una reforma dada, refiriéndose a las formas en que se interpretan y se traducen en la práctica (Braun *et al.*, 2010).

La tercera dimensión —basada en perspectivas neomarxistas— es una extensión de la segunda en cuanto a su preocupación por las maneras que las tensiones mencionadas arriba se resuelven (Apple, 2001; Au, 2018). Mientras que la primera dimensión llama la atención a las estructuras en las cuales ocurren las reformas, esta dimensión traslada el análisis a las formas que los conflictos y las tensiones se evolucionan durante el curso de las reformas y al perseguir reformas subsiguientes (Au, 2018). Más específicamente, la tercera dimensión se enfoca en la dialéctica entre los factores económicos (capital), políticos (Estado) y culturales (educación) que impulsan la reforma educativa (Salazar *et al.*, 2018). Aunque a veces existe una relación o tensión más clara entre un par de estos factores, es importante considerar las implicaciones más grandes de una reforma de los tres. Por ejemplo, mientras que el análisis de un caso dado puede enfocar explícitamente en la relación entre actores políticos y la búsqueda de cierta reforma en particular, las implicaciones indirectas deben incorporarse en el análisis en términos de cómo una política específica puede beneficiar los intereses económicos de ciertos actores o del sistema capitalista global más grande.

Igual que en la primera dimensión, esta tercera conecta con la naturaleza cultural o semiótica de las reformas. Reconoce que la lucha por las reformas subsiguientes es inherentemente sobre, o guiada por las ideas —y como escribe Farahmandpur (2004), “las luchas ideológicas y discursivas deben vincularse a las luchas ‘material-prácticas’” (p. 12)—. La implicación, entonces, es que debemos prestar atención a cómo la producción discursiva acompaña la modificación o el mantenimiento del contexto de la reforma, y la manera en que este discurso beneficia ciertos intereses (político-económicos) y otros no.

El marco analítico utilizado acá no es solo relevante para el propósito del análisis desarrollado, sino además hace una contribución a la literatura relacionada de cómo las fuerzas globales afectan las reformas educativas. Más allá de la preocupación por el proceso de formación de políticas y la influencia de los organismos internacionales, considera también las maneras en que las reformas y sus tensiones inherentes son experimentadas, impulsadas y resueltas por las perspectivas y los intereses de los actores nacionales y locales. A su vez, el análisis está atento a los desarrollos macroestructurales de la naturaleza político-económica que han condicionado a los gobiernos en la región y facilitado el avance del capitalismo global. En última instancia, la meta es comprender las dinámicas que producen políticas, así como también la manera en que las subyacentes tensiones político-económicas dentro del sistema capitalista avanzan y se reconcilian por medio de la reforma educativa.

Para construir los conocimientos del próximo apartado, primeramente, se analizó cada estudio de caso individual con la lupa del marco analítico expuesto arriba. Posteriormente, se hizo un análisis transversal de los cuatro casos con el propósito de identificar tanto las temáticas comunes como los asuntos y los vacíos para investigaciones futuras¹⁰. El siguiente apartado incluye una discusión, entre otros asuntos, de las similitudes

10 El análisis de los estudios de caso es complementado con literatura adicional sobre estos países para llenar vacíos, donde es necesario.

contextuales y las especificidades de políticas de los cuatro casos de interés; por lo tanto, este capítulo no ofrece un apartado específico que detalla estas características de cada caso.

Tabla 3. Marco analítico: dimensiones y dinámicas de enfoque	
Dimensión	Dinámicas de enfoque
1. Impulsores político-económicos de la reforma educativa	Las maneras en que las fuerzas políticas y económicas a nivel nacional e internacional estructuran y limitan los periodos y los procesos de reforma educativa.
2. Intereses creados y perspectivas integradas en la formulación y promulgación de políticas.	Las formas que las agendas y los intereses variados avanzan o llegan a tensión a través de la reforma en cuestión. Cómo las partes afectadas o interesadas experimentan y perciben las reformas. Las maneras en que las posturas y preferencias de distintos actores se mejoran o se debilitan por medio de la promulgación de una reforma dada.
3. Resolución de tensiones entre la dialéctica del Estado-capital-educación en la reforma continua.	Cómo la lucha de intereses entre distintos grupos económicos y políticos se resuelve por medio de la política educativa.
Nota: adaptado de Salazar <i>et al.</i> (2018)	

6.2. Las dinámicas de reforma educativa en Centroamérica: temas transversales

6.2.1. La economía política de los procesos de política educativa

Limitaciones estructurales

Un análisis transversal de la economía política de la reforma educativa necesariamente debe llamar la atención a las relaciones estructurales que han restringido ciertos tipos de políticas y facilitado otras. Los estudios en este libro señalan tres características estructurales: primero, la intervención geopolítica de Estados Unidos; segundo, la dependencia económica de la economía mundial, y, tercero, las reformas económicas asociados con el “Consenso de Washington”. En el primer punto, mientras que Estados Unidos pretendía debilitar la revolución sandinista en Nicaragua y derrocar los grupos guerrilleros en El Salvador, también apoyó cubiertamente al gobierno guatemalteco en su campaña de genocidio en contra de las poblaciones indígenas que estaban en conflicto con el gobierno. Desde luego, este conflicto había surgido de la desestabilización que resultó del golpe de Estado apoyado por Estados Unidos en 1954 contra el presidente Jacobo Árbenz quien promovía la reforma agraria. Mientras que, en Honduras, aunque la fuerza armada formalmente no estaba en control en los 80, los civiles en poder mantenían su lealtad militar. Es más, Honduras era, para Estados Unidos, un centro de coordinación de intervenciones en otros países, y, por lo tanto, recibía grandes

cantidades de ayuda militar. El escenario de la Guerra Fría y el deseo de Estados Unidos de mantener sus intereses económicos en la región impulsaron estas intervenciones.

La segunda y la tercera característica estructural ya fueron abordadas en apartados anteriores, pero es necesario ampliar algunos ejemplos sobre la naturaleza del Consenso de Washington. Tal como se señala en el capítulo sobre Honduras, los acuerdos con el FMI iniciando en 1990 requerían, entre otros asuntos, que el gobierno eliminara los controles de precios (incluyendo en la canasta básica), permitiera que el mercado estableciera las tasas de interés, redujera los impuestos sobre la renta, eliminara los impuestos de exportación, disminuyera el presupuesto del Estado y privatizara servicios públicos. Mientras que dichas reformas tenían un impacto claro en educación, por ejemplo, se limita la capacidad del gobierno a generar ingresos (es decir, por medio de impuestos); también es importante recordar que las políticas económicas eran parte de una reorientación más amplia de las economías centroamericanas hacia el mercado global. Por lo tanto, al mismo tiempo que los países de la región estaban esforzándose por progresar del conflicto y autoritarismo a la paz y la democracia, una transición económica simultánea debilitaría la capacidad del Estado a enfrentar las raíces del conflicto. La incorporación a la economía global transformó la naturaleza de la relación del gobierno con la economía —de director a facilitador de capital global— y evitó aún más la realidad de la transformación estructural de la economía a favor de quienes históricamente han sido desposeídos y han tenido desventajas ante la acumulación capitalista.

Es preocupante cómo estas reformas coordinaban con y reforzaban las tendencias coloniales, en las cuales las élites económicas y políticas visualizaban al Estado como un vehículo para su propio progreso. No solo se pusieron los sistemas económicos y educativos de la región al servicio de la economía global, sino estos mismos sistemas enriquecería a los miembros de las clases altas, como siempre se habían hecho. Quizás en ningún lugar sea esto más claro que en Honduras, en el cual los mismos partidos políticos fueron establecidos por las compañías bananeras al final del siglo XIX, por lo que el Estado históricamente ha operado como un vehículo para el beneficio de los que están en el poder y sus redes. Se desarrollará más este punto adelante.

La educación dentro del Consenso de Washington. Hacia una nueva gestión pública

Si el Consenso de Washington fue una herramienta a través de la cual las economías de la región fueran liberalizadas, entonces la educación fue vista como un medio por el cual los países centroamericanos podrían prepararse para beneficiarse de dicha liberalización. Esta manera de pensar la educación es consistente con la teoría de capital humano, que ha estado en auge desde los 60. Sin embargo, esta perspectiva —con su énfasis en producir las habilidades que son insumos necesarios para la economía— no era nueva en la región en los 80 y los 90; la lógica de capital humano había guiado la planificación educativa desde los 60. En este sentido, podemos apreciar la continuidad en las declaraciones de los informes de alto perfil que emanaron de los gobiernos y los organismos internacionales en el periodo posconflicto en cuanto a la importancia de la educación en su contribución al crecimiento económico.

Lo novedoso era el énfasis adicional en la reducción del tamaño y el aumento en la eficiencia del gobierno. Esta meta última se lograría con un nuevo enfoque de gobernanza, es decir, la manera que se gestionaban los sistemas educativos. El enfoque en gestión emergió de la frustración resultante de las percepciones de desarrollo no

exitoso de los años 60 y 70, en el cual se definía el éxito en términos del avance de los países en el camino a la modernización, “poniéndose al día” y uniéndose a las filas de las sociedades de consumo (Leys, 1996). Mientras que el desarrollo dirigido por el Estado había sido lo típico durante los 70, los organismos de desarrollo comenzaban a ver el Estado mismo como un problema. En un ejemplo el Banco Mundial, en su Informe de Desarrollo Mundial de 1980, indicó que ya consideraba la organización y la operación de los gobiernos centrales como un obstáculo fundamental al progreso (World Bank, 1980). Este documento señaló tanto “las estructuras administrativas inapropiadas” como “un énfasis indebido en el control central” que son “problemas institucionales” que obstaculizan el desarrollo (p. 76).

En el transcurso de la década de los 80, se desarrolló el argumento que los desafíos del Estado deben ser abordados mediante la incorporación de principios de la Nueva Gestión Pública. Según Anderson y Cohen (2015), “las organizaciones públicas siempre han sido *gestionadas*, pero en las últimas cuatro décadas, ha surgido una transición de la gestión normativa, administrativa y burocrática a una gestión a un modelo corporativo emprendedor basado en resultados” (p. 3, cursiva en original). En el campo educativo, esto significa que, entre otros asuntos:

- La introducción de mercados y cuasimercados con el fin de crear competencia entre organizaciones públicas y entidades privadas.
- Un énfasis en los estándares explícitos y las medidas de desempeño.
- Mayor énfasis en resultados y su medida, utilizando datos cuantitativos.
- La contratación de vendedores privados para servicios públicos y el aumento en el uso de empresas de consultoría.
- Una tendencia de trabajadores temporales y de corto plazo, y una oposición a la sindicalización.
- Descentralización administrativa y autonomía limitada.
- Mayor disciplina y parsimonia en el uso de recursos (Anderson & Cohen, 2015, p. 3).

Se han adoptado estas tendencias en las reformas educativas en toda América Latina (Straubhaar, 2017). En Centroamérica, los ejemplos más destacados de la Nueva Gestión Pública se han basado en los principios de evaluación, rendición de cuentas y descentralización. Sin duda, son los principios que son la base de las políticas estudiadas en el presente libro.

Existe una conexión directa entre la Nueva Gestión Pública y la idea de calidad, que es relevante señalar dado el enfoque de este libro, en la cual la calidad es conceptualizada en relación con los distintos paradigmas de desarrollo. Para la Nueva Gestión Pública, la calidad se mide por resultados (generalmente puntajes de los resultados de exámenes) y los mejores resultados sucederían de la implementación de las prácticas arriba. Por lo tanto, si los sistemas educativos logran “buena gobernanza”, entonces se produce calidad, con el supuesto subyacente de que los puntajes de los exámenes igualan el aprendizaje, que en turno el aprendizaje refleja la calidad del capital humano del país, que es el ingrediente clave para lograr un crecimiento económico positivo.

La Nueva Gestión Pública en las reformas educativas centroamericanas

Los estudios de caso en este libro examinan las reformas educativas de alto perfil y, en cada caso, la lógica de la Nueva Gestión Pública es claramente visible. En Honduras, desde finales de 1980, existía y sigue en marcha un énfasis en las pruebas estandarizadas, especialmente en Matemáticas y Lenguaje. Los proyectos de organismos internacionales consistentemente mantienen esta prioridad. Notablemente, el enfoque no solo ha sido el desarrollo de pruebas estandarizadas, sino también la creación de objetivos curriculares y los sistemas de información. Es importante notarlo, porque no es posible usar los resultados de las evaluaciones como parte de un mecanismo de rendición de cuentas para escuelas y docentes, sin una forma de registrar los puntajes y posteriormente valorarlos frente a lo que los estudiantes deben aprender. En 2007, con apoyo de USAID, Honduras comenzó a evaluar a estudiantes en primero a noveno grados en Matemáticas y Lenguaje; posteriormente, se complementó con la participación de un rango de pruebas estandarizadas internacionales en 2011, 2013 y 2018¹¹. Más adelante, se desarrollará cómo las pruebas estandarizadas han sido percibidas e impugnadas en Honduras.

Los otros tres estudios de caso examinan los distintos modelos de gestión basada en la comunidad (GBC, o *community-based management*, CBM por sus siglas en inglés). Aunque no es el enfoque del estudio de caso hondureño, este país también adoptó la GBC. El pensamiento que subyace a estos modelos es que los consejos al nivel local pueden hacer una mejor gestión de la escuela que los funcionarios de otros niveles de gobernanza. La GBC, en su lógica, es vista como una respuesta a las frustraciones que se derivan de una gestión educativa inefectiva del Estado. Más explícitamente, la lógica de la GBC es que los consejos del nivel de la escuela llevarán a mayor: (a) rendición de cuentas, por su capacidad de contratar, monitorear y despedir docentes (o, en el caso de Nicaragua, el director escolar); (b) eficiencia, debido a la toma de decisiones (y aporte) en cómo se gasta el presupuesto escolar, bajo el supuesto de que las escuelas solo comprarían los materiales que más necesitan; (c) ahorro en gastos, debido a que los miembros de la comunidad contribuirían a la construcción y el mantenimiento de las escuelas y/o, financieramente, con cuotas escolares, y (d) eficacia en cuanto al logro de mejores resultados, porque los docentes faltarían menos y trabajarían mejor (para no perder su trabajo), mientras que los estudiantes tendrían todos los recursos que necesitan. La tabla 4 resume las funciones que fueron descentralizadas en cada país. Hay otros tipos de GBC que surgen en este periodo también, por ejemplo, la creación de los Consejos Directivos Escolares (CDE) en El Salvador, en el marco del Plan Decenal, que no llegan a reflejar completamente la lógica de la Nueva Gestión Pública.

Mientras existen diferencias en los detalles en los distintos modelos presentes en Centroamérica, de igual forma la lógica descrita acá es consistente en los cuatro países; una consideración adicional (en todos los casos, menos en Nicaragua) era que este modelo ayudaría expandir rápidamente el acceso a la educación en las zonas donde

11 Estas fueron, en 2011, el Estudio Internacional de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias (Trends in International Mathematics and Science Study [TIMSS]) y el Estudio Internacional del Avance en Lectoescritura (Progress in International Reading Literacy Study [PIRLS]); en 2013, el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Third Regional Comparative and Explicative Study [TERCE]), y en el 2018, una versión del Programa Internacional de Evaluación Estudiantil (Program for International Student Assessment [PISA]) diseñada para países de ingreso bajo y medio (PISA-D).

las comunidades no tenían escuelas. Esta dimensión de la GBC revela que –desde la perspectiva de sus proponentes– la compatibilidad del abordaje de la Nueva Gestión Pública con el empuje simultáneo durante los 90 de lograr “educación para todos”. Aunque las estrategias de la Nueva Gestión Pública a menudo llevan a mayor inequidad (como se desarrollará más adelante), no existe una tensión inherente en la lógica de la Nueva Gestión Pública para la prioridad política de matricular más niños en la escuela. Los proponentes de la Nueva Gestión Pública no están en contra de la masificación de la educación; más bien enfocan en cómo las escuelas y el sistema deben ser gobernados al tener matriculados a los niños.

Tabla 4. Funciones descentralizadas a los consejos escolares

Funciones de los consejos	EDUCO, El Salvador	PRONADE, Guatemala	PROHECO, Honduras	ASP, Nicaragua
Manejo de personal				
Pago de salarios docentes	x	x	x	x
Establecimiento de incentivos para docentes				x
Contratación/despido de docentes	x	x	x	x
Supervisión y evaluación docente	x	x	x	x
Contratación/despido de personal administrativo				x
Pedagogía				
Determinar horas en aula por materia				x
Selección de algunos libros de texto				x
Calendario escolar				x
Mantenimiento e infraestructura				
Construir/mantener la escuela	x	x	x	x
Comprar materiales escolares	x	x	x	x
Presupuesto				
Seguimiento del presupuesto	x	x	x	x
Asignación de presupuesto				x
Establecer cuotas escolares				x

Fuente: Di Gropello (2006).

En cuanto a las características clave, en Nicaragua, los consejos escolares se conformaban por docentes junto con el director escolar, quienes ejercían el poder formal de decisión¹². En El Salvador, los consejos del modelo EDUCO consistían en cinco padres de familia elegidos de la comunidad; estos padres y madres tenían la responsabilidad

12 Gershberg (1999) nota que “los profesores tienen la mitad o una tercera parte del número de representantes en los consejos que los padres” (p. 24). Para más detalles sobre el tamaño y la composición de los consejos escolares, véase p. 17 en Gershberg (1999).

legal de contratar docentes y ejecutar el presupuesto escolar, además de cumplir las tareas descritas en la tabla 4. La situación en Guatemala era similar en que los consejos escolares se conformaban únicamente de padres de familia, quienes asumían las mismas responsabilidades que en El Salvador. Es interesante notar que Guatemala representaba el paso más cercano a la privatización debido a que la unidad implementadora gubernamental subcontrataba “instituciones educativas supervisoras” (IES), con el fin de proveer el apoyo a las comunidades en unirse e implementar el modelo de *GBM*. Estas instituciones subcontratadas podían ser empresas privadas, ONG, fundaciones, organizaciones de cooperación internacional, fondos de inversión, alcaldías u organizaciones de la sociedad civil. En El Salvador y en Nicaragua, el apoyo (cuando era ofrecido) provenía de los niveles departamentales y municipales, respectivamente.

De aquí en adelante, es necesario señalar que la búsqueda de las políticas de la Nueva Gestión Pública en América Central no representa la abdicación de la responsabilidad gubernamental, debido a que, en cada país, el Ministerio de Educación mantenía su rol clave. Por ejemplo, en el caso de Guatemala, Salazar destaca la contribución financiera del gobierno. Aunque el apoyo financiero y técnico del Banco Mundial fue instrumental en la trayectoria del programa de *GBC* de Guatemala, también es cierto que el financiamiento externo representaba únicamente un 10 % de la inversión total. En Nicaragua y El Salvador, el MINED central mantenía control del currículo, auditaba los procesos administrativos, desarrollaba estándares y evaluaba la calidad y creaba nuevas plazas docente. En el caso de la evaluación estandarizada de Honduras, a pesar del interés persistente en este tema de los organismos internacionales, era el gobierno el que decidía el alcance de la evaluación y quiénes la implementaban formalmente. En todos los casos, la promulgación de las reformas de Nueva Gestión Pública no llega a eliminar el Estado, más bien, transforma su rol, en el cual se espera que gobierne bajo los principios de la rendición de cuentas, eficiencia y eficacia.

Los programas piloto como punto de entrada a la Reforma Educativa

Los programas piloto, no los procesos formales de formulación de política, han sido frecuentemente el punto de entrada clave para la reforma educativa en Centroamérica. Es una verdad para cada uno de los cuatro estudios de caso desarrollados en este libro. En Guatemala, por ejemplo, el programa de *GBC* fue introducida como un programa piloto a principios de 1992, aunque no fue hasta finales de 1996 que el gobierno lo institucionalizó como foco principal de la reforma educativa. La sincronización de estas acciones es notable porque señala que PRONADE ya era una política pública *de facto* antes de la firma de los Acuerdos de Paz (a finales de 1996) y antes de concluir el proceso oficial y participativo de generar recomendaciones de política (en 1998). Adicionalmente, el programa piloto en sí fue diseñado por el PNUD, junto con el gobierno. Este apoyo técnico, junto con el apoyo financiero del Banco Mundial, que inició en 1994 con un préstamo de US\$ 20 millones, fue clave. En primer lugar, impulsó la creación del experimento de oportunidad del modelo *GBC* y, segundo, respaldó la generación del impulso hacia los poderes (hay que tomar nota de que desde los primeros días del experimento de *GBC* en El Salvador los funcionarios de Guatemala tenían interés en aprender de y adaptar el modelo salvadoreño; Edwards, 2018). El hecho de que se pasaran por alto la consulta pública y los procesos transparentes indica hasta qué punto el gobierno quería avanzar sin retrocesos. Más adelante se hablará más sobre la perspectiva del gobierno.

Guatemala no estaba solo; El Salvador y Nicaragua tuvieron experiencias similares. En el caso de El Salvador, se creó EDUCO como un programa piloto a finales de los 90 con asistencia técnica de UNICEF y, posteriormente, con apoyo financiero y técnico en 1991 (y más allá) por el Banco Mundial, al tener el acuerdo del gobierno salvadoreño de continuar el modelo. Nuevamente, las decisiones clave se tomaron antes de los Acuerdos de Paz y fuera de procesos públicos de consulta e identificación de prioridades que culminaron en el Plan Decenal de Educación, tal como señala el capítulo sobre El Salvador. En Nicaragua, el modelo GBC hizo su piloto con apoyo de USAID y el Banco Mundial, aunque, en este caso, el experimento inició en 1993, tres años después del acuerdo de paz en 1990. Honduras, por su parte, inició la experimentación con las pruebas estandarizadas a final de los 80 como parte de un programa de USAID, una tendencia que ha continuado ante los altibajos del apoyo gubernamental para las pruebas estandarizadas.

Sin embargo, en todos los casos, hay una clara conexión entre las reformas de políticas, por un lado, etiquetadas como “capitalismo del desastre” (Klein, 2007), y “la privatización por la vía de la catástrofe” (Verger *et al.*, 2016). Estos términos hacen referencia a la forma en que se utilizan las crisis para avanzar el capitalismo y la privatización. Ciertamente, solo El Salvador y Guatemala se encontraban aun en situaciones de conflicto, pero también es el caso de que Nicaragua y Honduras (igual que El Salvador y Guatemala) estaban en medio de una crisis económica además de estar inmersos en reformas de ajustes estructurales. Por lo tanto, dependían tanto de las infusiones financieras de las instituciones internacionales como del FMI y del Banco Mundial, como del apoyo técnico de otros organismos internacionales que guiaban la reforma en el contexto de la baja capacidad administrativa y de planificación. De esta manera, la lógica gerencial del sector privado ha forjado caminos en los sistemas educativos de América Central.

Las implicaciones en la equidad

Todas las reformas que se examinan en este libro han tenido implicaciones negativas referente a la equidad. Este apartado presenta por qué no se consideraron reformas con distinta naturaleza. Por el momento, se ofrecen comentarios relacionados con la dimensión de la equidad.

En el caso de Honduras, la preocupación con las pruebas estandarizadas equivale a un énfasis en resultados más que tener en cuenta las condiciones desiguales que se encuentran entre escuelas y que caracterizan distintas familias. Como Salazar *et al.* (2018) afirman: “La evaluación se convierte entonces en un instrumento de política, con la que se pretende evitar el discurso de las desigualdades educativas, puesto que lo que se quiere es la estandarización de competencias básicas (p. x)”. La estandarización y la evaluación se convierten en un ciclo vicioso que lleva a mayor desigualdad debido a que, en palabras de estos autores, “se emplean estos datos para desprestigiar la educación pública y justificar así la reducción del presupuesto al sector educación, así como la apertura del sistema educativo a la empresa privada y a organizaciones no gubernamentales quienes, por medio de entregas alternativas, cubren la oferta educativa que no logra generar el Estado”.

Los modelos de GBC demuestran tendencias similares. En Nicaragua, las escuelas organizadas bajo este modelo cobraban cuotas significativas, equivalentes a por lo menos 20 % del presupuesto anual del MINED. Mientras que las escuelas públicas tradicionales

también cobraban cuotas, los estudiantes en las escuelas GBC pagaban un promedio de 40 % más. La capacidad de recaudar fondos era central al modelo nicaragüense de GBC, debido a que estos fondos complementaban los salarios docentes (más adelante se desarrollará más sobre este tema). En el tiempo, el efecto de esta práctica fue la creación de un sistema de doble nivel de escuelas GBC, divididas en cuanto a su ubicación (urbana versus periurbana/rural), clase (estatus socioeconómico más alto versus bajo) y tamaño (más versus menos estudiantes y de dónde recaudar cuotas). Aunque el programa GBC en El Salvador cobraba cuotas levemente más altas que las de las escuelas públicas tradicionales (Cuéllar- Marchelli, 2003), el modelo EDUCO se asociaba con la inequidad por dos razones adicionales: primero, porque los consejos dependían de la labor de los padres de familia (mayormente rurales) en comunidades marginadas. Cuéllar-Marchelli (2003) estimó que el valor de las contribuciones de las familias equivalió a un “28% del trabajo realizado por el personal administrativo y de apoyo del MINED a todas las escuelas públicas” (p.159). Segundo, EDUCO, como el modelo GBC en Guatemala y Honduras, ofrecían condiciones no dignas de trabajo docente debido a que solo recibían contratos anuales y no podían asociarse en sindicatos. Otra característica del modelo GBC mencionada en el estudio de caso de Guatemala (y verídica en los otros países) es que los docentes eran más jóvenes, con menos experiencia y trabajando en escuelas con pésimas condiciones en cuanto a la infraestructura y el material didáctico. En este sentido, aunque el modelo GBC en Guatemala proponía, en parte, facultar a los docentes indígenas a trabajar en la escuela de su propia comunidad, el programa no estaba equipado para otorgarles éxito. A pesar de todo lo que se hablaba de rendición de cuentas, estos programas no fueron diseñados con la intención de responsabilizar al gobierno por la provisión equitativa de recursos; más bien, se diseñaron de manera que permitieran al Estado reducir sus costos y trasladar la carga a otros actores (marginados).

Reformas de la Nueva Gestión Pública como centro de gravedad

Dadas las implicaciones para la equidad, parece curioso que estos modelos fueran adoptados y continuados durante tanto tiempo (más adelante se discutirá el deceso de los programas GBC). Para explicar mejor, hay que recordar que estas reformas fueron el centro de gravedad, en que se desviaba la atención de otros programas, y fueron el punto focal tanto para actores nacionales como internacionales. Referente a este punto, la pregunta acá es hacia dónde se dirigen la atención, la energía y la emoción en cuanto a la reforma educativa. Cuando hay restricciones presupuestarias, los cambios al *statu quo* suceden a menudo en la infusión de recursos fuera de los gastos corrientes que consumen la mayor parte (generalmente 90 % o más) del presupuesto en educación. Partiendo de tal postura, Paz & Morales (en este libro) afirman que “el gobierno de Honduras no está en posición de rechazar cualquier propuesta del Banco Mundial y los cooperantes internacionales”. Lo que posiblemente no se discute suficientemente en los debates en torno a la reforma educativa es el hecho de que la inversión pública en educación es inadecuada. Más bien, como señala Delgado en el caso de Nicaragua, los organismos donantes se enfocan en la ineficiencia del sistema y, en la línea del pensamiento de la Nueva Gestión Pública, la necesidad de introducir principios y prácticas gerenciales adaptados de o inspirados por el sector empresarial.

Al mismo tiempo, debido a la fuerza y los recursos de los organismos como el Banco Mundial y USAID, las iniciativas de otras organizaciones pueden carecer del apoyo

político necesario para ser exitosas. En los contextos en los cuales los ministros de Educación tienen más exigencias en su tiempo y muchos asuntos urgentes que atender (más que todo en los 1990 en la transición del conflicto y la crisis), las organizaciones logran mayor éxito si mejor promuevan sus propias agendas y las alineen con las prioridades del gobierno. Estas dinámicas permiten explicar la falta de protagonismo y duración de los proyectos iniciados por la UNESCO en Honduras y El Salvador que se enfocaron en la educación para la paz y la democracia (Delgado, este libro; Edwards *et al.*, 2014). En las palabras de Delgado, la UNESCO “no se pudo enraizar [sus] esfuerzos debido a la concentración del Estado en propiciar la transformación curricular y la descentralización educativa,” porque esta última era apoyada por USAID y el Banco Mundial.

Como punto final de este apartado, el estudio de El Salvador enfatiza la necesidad de buscar más allá de los textos oficiales sobre políticas para comprender las prioridades reales del gobierno, es decir, la necesidad de ver cuáles programas tienen apoyo. Estos programas pueden alinearse con el lenguaje de los textos oficiales de políticas sin aparecer de forma explícita, e incluso, el caso puede ser que se construyan los textos de políticas para reflejar las prioridades incrustadas en los programas con apoyo internacional, en lugar del opuesto. El Plan Decenal en El Salvador fue presentado en 1995 e incluyó cuatro áreas generales de énfasis: cobertura educativa; modernización institucional; mejora de la calidad, y educación para valores humanos, éticos y cívicos. El lenguaje del plan fue suficientemente amplio para abarcar cualquier programa perseguido o ya en proceso del gobierno o donantes internacionales —y es precisamente lo que sucedió—. Como un ejemplo, el programa EDUCO había iniciado en 1991 y fue el punto focal del MINED y de las contrapartes internacionales en el periodo posguerra, que implicó que el proceso de varios años de consulta, diálogo y comisiones anterior a la formulación del Plan Decenal pueda ser visto como un ejercicio de legitimación compensatoria (Weiler, 1983). En otras palabras, fue un esfuerzo por legitimar las decisiones que, en términos prácticos, ya habían sido tomadas, tal como el compromiso institucional de lograr la modernización y la eficiencia por medio del programa EDUCO (Edwards, 2018).

La producción del conocimiento y movilización

Las reformas presentadas en estos estudios de caso mantenían su impulso o tomaban preferencia sobre otras reformas en parte por las habilidades discursivas y de producción de conocimiento de los organismos internacionales. En Honduras, por ejemplo, la idea de calidad educativa y su vínculo con los procesos de evaluación y estandarización era promovida por el *Programa de Modernización de la Educación*, 1990-1994, de USAID. Paz & Morales escriben que este programa “era claro al afirmar que el sistema educativo necesitaba introducir la evaluación como mecanismo de control y estandarización para la mejora de los resultados de aprendizaje”. O, cuando no se comunican mensajes para influir en las prioridades de reforma, los organismos internacionales pueden crear la infraestructura nacional de investigación necesaria con la intención que entidades sustitutas avancen en sus perspectivas. Nuevamente, las palabras de Paz & Morales son reveladoras en el caso de Honduras:

Siguiendo esta línea de política, en 1996, el gobierno de Honduras inició el primer gran proyecto de modernización de la educación, financiado por el Banco Mundial y el Banco Alemán de Desarrollo (KfW), con el cual se creó la Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación (UMCE); esta entidad estaría fuera de la Secretaría de Educación, aplicaría pruebas estandarizadas, realizaría investigaciones sobre factores asociados al aprendizaje y sentaría las bases de la evaluación con propósitos de rendición de cuentas.

Por supuesto, el punto acá no es únicamente el hecho de la producción de conocimiento, sino la conexión entre la capacidad de investigación, las prioridades de política que son promovidas en esa capacidad y la manera en que el ambiente discursivo alrededor de un contexto de reforma específica puede ser dirigido por los intereses ideológicos de los organismos internacionales. Samoff (1993) denomina esta constelación de factores como el “complejo financiero-intelectual” dentro del cual se desarrolla investigación para el desarrollo (p. 213).

Sin duda, las dinámicas mencionadas arriba se han manifestado también en los demás estudios de país. Por ejemplo, en Nicaragua, Delgado escribe que “los organismos internacionales patrocinaron procesos de investigación sobre la efectividad de la Autonomía Escolar. En las evidencias obtenidas, se presentó al modelo como una ruta audaz para la descentralización en toda la región centroamericana” (p. 18). El Salvador tuvo la misma experiencia, en el sentido de que el Banco Mundial no solo desarrolló seis evaluaciones de impacto del programa EDUCO, sino también promovió extensivamente los resultados en América Latina y más allá (Edwards & Loucel, 2016). Es más, los resultados positivos afirmados por los estudios fueron diseminados ampliamente, a pesar de las limitaciones de los datos y los métodos utilizados y el hecho de que los programas no produjeron inequívocamente los resultados deseados; de hecho, se ha argumentado lo opuesto (Edwards, 2019; Kaester & Gershberg, 2002). Y aunque a nivel nacional, como expresa Delgado, algunos investigadores criticaron el programa de GBE en Nicaragua, solo con los resultados favorables pudieron, con el apoyo del gobierno, participar en procesos de formulación e implementación de políticas. En esta última afirmación, el aspecto de apoyo gubernamental es clave: aunque el conocimiento valorado como legítimo refleja generalmente los intereses de los organismos internacionales, el gobierno nacional desempeña el rol de “portero” (*gatekeeper*), llevándonos a comprender las perspectivas de estos actores. Es la tarea en el siguiente apartado.

6.2.2. Las perspectivas de actores clave: agendas e intereses en tensión

Parte de la razón de la dominación de los modelos internacionales en Centroamérica es su alineamiento con las preferencias y las prioridades de los actores nacionales, aunque la evolución de cada reforma fue acompañada por nuevas tensiones, evidenciando que no todos los actores estaban alineados con los intereses ni satisfechos con la nueva política.

El acceso y metas internacionales

No solo era atractivo adoptar el modelo GBC de gobernanza educativa desde el punto de vista de la eficiencia y la rendición de cuentas en educación. También era estratégico debido a que la participación comunitaria permitiría a los gobiernos de la región

enfrentar rápidamente el acceso deficiente a la educación en el contexto postguerra. Como se señala en el capítulo sobre El Salvador, “[u]na de las prioridades del MINED después de 1990, cuando ya se vislumbraba el fin de la guerra, apuntaba a la recuperación de las áreas deficitarias más evidentes, es decir, la cobertura y la reconstrucción de las escuelas destruidas o descuidadas durante el conflicto”. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua, las tasas de matrícula eran muy bajas, debido a la destrucción de escuelas durante el conflicto armado o a la falta de provisión o mantenimiento de servicios educativos en todas las regiones del país por parte del gobierno. Al transferir la responsabilidad de la gestión escolar a los consejos de padres de familia, los consejos eran motivados a contratar docentes, así como también incentivados a construir y mantener escuelas comunitarias, o encontrar un lugar para ofrecer clases de forma temporal mientras se construía un local escolar adecuado.

Al mismo tiempo, los modelos GBC se alineaban con el lenguaje y los principios inmersos en la Declaración de la Conferencia Mundial de Educación para Todos en 1990. Por una parte y, más obviamente, Educación para Todos (EPT) se enfocó en el acceso universal a la educación. Tal como se señala arriba, la GBC contribuyó a este fin —no menos porque, en el caso de El Salvador, EDUCO era el único programa, cuando inició, en el cual el gobierno permitía a las comunidades rurales recibir apoyo—. Por otra parte, Educación para Todos se vinculó con la GBC en su enfoque de participación. En esto, se afirmó que “los socios a nivel comunitario... deben ser motivados”, debido a que “pueden ayudar a armonizar actividades, utilizar recursos con más efectividad, y movilizar recursos financieros y humanos adicionales” (WCEFA Secretariat, 1990, p. 58, citado en Bray, 2003, p. 32). Por lo tanto, Educación para Todos aumentó la necesidad de matricular todos los niños a la escuela, pero de una manera que reforzó la noción de que se lograría por medio de la incorporación de la estrategia principal de socios a nivel comunitario.

El punto de mencionar las conexiones entre GBC, acceso y participación es para enfatizar los múltiples intereses estratégicos que la GBC cumplió. En este sentido, el presente capítulo ha subrayado principalmente la GBC como parte de la Nueva Gestión Pública. Pero también es importante reconocer que la GBE ayudó a los gobiernos a Centroamérica avanzar hacia otras metas más tangibles (como ampliar acceso) y simultáneamente demostrar su alineamiento con la agenda educativa global. Salazar, en el caso de Guatemala, reúne estas motivaciones cuando escribe:

financiar a Pronade con fondos públicos fue visto con buenos ojos por la mayoría de los miembros del PAN [Partido de Avanzada Nacional] y del sector empresarial allegado, dado que era fiel a la estrategia de reducir el Estado, y porque benefició económicamente a parte del sector empresarial a través de las ISE [Instituciones de Supervisión Educativa]. Pero más aún, porque el país logró aumentar la cobertura educativa con los escasos fondos públicos disponibles y con la ‘contribución’ de comunidades pobres, sin elevar la carga tributaria. Esto mejoraba la imagen del país a nivel internacional pues estaban en vías de cumplir un objetivo del milenio: la universalización del nivel primario (o bien, los tres primeros años); al mismo tiempo que se producía mano de obra barata (personas con niveles básicos de educación).

No es sorpresa, entonces, que la GBC fuera vista por los actores estatales mismos –no solo los organismos internacionales– como un camino viable hacia la reforma educativa en los 1990.

Debilitación de la oposición

Otra consideración menos obvia y que ha recibido menos atención es cómo los gobiernos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala usaron los programas de GBC para eliminar la oposición. El estudio de caso de Nicaragua nota que “la primera tarea del Gobierno de Salvación Nacional en materia educativa fue la eliminación de todo vestigio de la educación sandinista”. Más específicamente, la meta era purgar la retórica y los principios socialistas del sistema educativo y cambiar la naturaleza de la relación entre el gobierno y sus ciudadanos:

el periodo 1990-1991 fue de eliminación y purificación de la herencia precedente. La idea era crear las condiciones para una reestructuración del sistema educativo en virtud del nuevo modelo de desarrollo económico y social, donde el mercado y las teorías neoliberales fueran los parámetros, inclusive en la educación. Comenzó con la reforma curricular, incluida la introducción de nuevos textos escolares y de muchos directivos escolares, para luego concentrarse en la reinención de las relaciones entre el Estado nicaragüense y la ciudadanía en materia educativa (Delgado, caso Nicaragua).

Por supuesto, la nueva relación entre el gobierno y los ciudadanos fue influenciada fuertemente por los principios de la Nueva Gestión Pública, no menos por GBC, que se traducían en la función de rendición de cuentas para los ciudadanos en lugar de una relación solidaria de bien común.

Un fenómeno paralelo ocurrió en El Salvador. El gobierno encontró en su programa de GBC una oportunidad de expandir el acceso educativo en las zonas controladas por la guerrilla y simultáneamente debilitar su esfuerzo de autonomía y absorción en el sistema educativo formal. En 1992, el gobierno rechazó las solicitudes de los educadores populares a mantener su independencia y reconocer el sistema paralelo de escuelas (con un promedio de mil docentes y 13,500 estudiantes) que habían desarrollado durante la guerra. La respuesta del MINED fue reconocer y financiar únicamente a las comunidades que se incorporaban con el programa de EDUCO. Además de traer las escuelas bajo el control gubernamental e introducir una lógica distinta a la gestión escolar, esta incorporación debilitó los lazos y la solidaridad que se habían desarrollado entre escuelas y el movimiento social más amplio que representaba la resistencia. Este efecto era obligar a los docentes contratados en EDUCO a poseer su escalafón magisterial. Los educadores populares no contaban con esta certificación, lo que implicaba que los padres tenían que contratar docentes externos a sus comunidades (Edwards, 2018).

En Guatemala, la GBC respondió principalmente a las tensiones entre el gobierno y las áreas controladas por los pueblos indígenas. A mediados de 1990, una comisión conformada por representantes indígenas y del gobierno emprendieron la tarea de diseñar reformas que, según Salazar:

reconociera la identidad, valores y sistemas educativos mayas, mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades, aumentar el presupuesto destinado a la educación del país y promover la contratación y capacitación de ‘maestros bilingües y funcionarios técnicos administrativos indígenas’ (AIDPI, 1995, pp. 74-75). Asimismo, debía concebir a las comunidades como fuente de la educación y protagonistas en la definición del currículo, del calendario escolar y en ‘el nombramiento y remoción de sus maestros a fin de responder a los intereses de las comunidades educativas culturales’ (AIDPI, 1995, p. 74).

Más allá, las comunidades indígenas pretendían “regionalizar” los servicios educativos por medio de la creación de un aparato institucional otorgándoles mayor control. No obstante, lejos de trabajar hacia el logro de esta visión amplia, el gobierno de Guatemala persiguió, en su lugar, el PRONADE, que alineaba las prioridades gubernamentales, mientras que en teoría (si no en práctica) permitía a las comunidades indígenas lograr algunos resultados deseados, como el control comunitario de las escuelas y la capacidad de contratar docentes que manejaban el idioma local. Igual que en Nicaragua y El Salvador, la GBC fue utilizada como una herramienta para cumplir las metas políticas del gobierno nacional mientras que evitaban hacer concesiones a grupos opositores que no se alineaban con las prioridades del gobierno.

El Gobierno y los gremios docentes

Dada la orientación neoliberal de los gobiernos de Centroamérica en los 90, no es sorpresa que buscaban maneras de atacar a los gremios docentes, debido a que los sindicatos representaban un obstáculo a la reducción del presupuesto estatal en su prevención de despidos y recortes salariales. Más allá de cuestiones presupuestarias, el gobierno nicaragüense, como parte de su campaña para eliminar todo remanente de socialismo, procuró crear “nuevos sindicatos para romper la beligerancia de la Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN) que era un operador político del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en las escuelas”, como presenta Delgado. Igual, en El Salvador, investigaciones previas han citado a un representante de la UNESCO decir, a principios de los 90: “Sí, el Gobierno del Estado en ese momento y el MINED — como subsistema— apuntaban a desvincular y desarticular a los sindicatos docentes. El gremio docente era de gran fuerza y gestionaba presiones contundentes, presiones que incomodaban al Gobierno de Cristiani” (Edwards, 2018, p. 182). Es más, en Nicaragua, los sindicatos de docentes eran alineados cercanos con la oposición, quienes luchaban contra el gobierno durante la guerra civil —y fueron sujetos de agresiones por el gobierno—. El modelo de EDUCO en El Salvador ayudó al gobierno socavar a los gremios porque los docentes EDUCO no podían pertenecer a un sindicato. Sin embargo, en Nicaragua, la GBC no amenazaba a los sindicatos porque los consejos no podían contratar y despedir sus profesores y sus contratos no eran anuales; más bien, los consejos escolares tenían la responsabilidad de contratar y despedir al director quien, a su vez, tenía la responsabilidad de gestionar a los docentes.

En Guatemala, el gobierno y representantes de la PNUD, quienes iniciaron el programa piloto que luego se convirtió en PRONADE, intencionalmente lo mantenían con un bajo perfil para no atraer la atención y la oposición de los gremios docentes. Pero aún con el crecimiento del programa, a pesar de la oposición de los docentes, inicialmente

los gremios no se movilizaron par terminarlo. Se debe a que no lo veían como una amenaza, dado que PRONADE fue promovido en las comunidades rurales donde “pocos de sus miembros querían trabajar” (Ganimian, 2016, p. 42). Los docentes sin certificación no podían pertenecer a un sindicato, lo que significaba que PRONADE no podía extirpar a los miembros (Ganimian, 2016). Fue hasta después, cuando el gobierno amenazaba con convertir todas las escuelas al programa PRONADE, que los sindicatos enfocaban más en su terminación. Este proceso de varios años culminó en 2007, cuando un decreto legislativo firmado por el presidente inició el proceso para dismantelar PRONADE.

En El Salvador, los gremios tenían las mismas razones que en Guatemala a no oponerse inicialmente al programa EDUCO, porque operaba en áreas rurales y no afectaría la membresía. Los consejos escolares tenían que contratar docentes que no podían pertenecer a los sindicatos mientras que los docentes de las escuelas tradicionales no querían laborar en una escuela EDUCO por la falta de seguridad laboral, la ubicación rural y la poca calidad de las escuelas EDUCO¹³. Similar a Guatemala, después de varios años de construir lentamente una oposición al programa (aunque en este caso, por medio de la creación de un nuevo gremio para docentes EDUCO), el año 2009 fue el principio del fin. En ese año, un nuevo presidente electo (Mauricio Funes) llegó al puesto en parte por su promesa a los sindicatos que eliminaría el programa EDUCO. Este proceso llevó varios años, pero últimamente culminó en la conversión de los docentes a una plaza permanente y la recepción de todas las prestaciones que reciben los docentes del sector público tradicional.

Curiosamente en Honduras, Paz, reporta que no hay mucha resistencia a la tendencia a las pruebas estandarizadas. En su palabra:

En Honduras nunca se ha estructurado un discurso contra hegemónico que cuestione la evaluación, al contrario, se ha utilizado a las universidades como medios para legitimarla, como ejemplos: la instalación de la UMCE [Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación] en la UPNFM [Universidad Nacional Pedagógica Francisco Morazán], el programa de maestría en evaluación educativa que el proyecto MIDEH [Mejorando el Impacto al Desempeño Educativo de Honduras] de USAID creó en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y el prestigioso lobby de los investigadores en este campo.

Adicionalmente, afirman que los gremios docentes han resistido las evaluaciones en cierto grado, pero han sido más activos en confrontar el modelo hondureño de GBC (que es similar a EDUCO y PRONADE). Esta diferencia en resistencia se explica, en primer lugar, como una función de la falta de comprensión de las pruebas estandarizadas (y, por lo tanto, la falta de argumentos en su contra) y, en segundo lugar, en función de la amenaza directa a la contratación y el despido de docentes por parte de las comunidades que operan con el modelo GBC.

En El Salvador y en Guatemala, entonces, los gobiernos reconocían el valor del GBC mientras que el único actor potencialmente opositor –los gremios– no veía suficiente

13 Edwards (2018) nota que los consejos escolares tenían que contratar docentes que no tenían plaza permanente ni formaban parte del régimen escalafonario (World Bank, 1994). “Si el docente no era parte del sistema, no podían hacerse miembro de un sindicato” (p. 62).

valor en oponerlo, por lo menos no al principio. Se han observado estas tensiones a favor y en contra a nivel de escuela, en la experiencia de maestros individuales, especialmente en Nicaragua.

Perspectivas docentes

En El Salvador y en Guatemala, la GBC no era deseable desde la perspectiva docente porque se traducían en inestabilidad laboral. Además, significaba con frecuencia dar clases en el campo, lejos de la familia. El sistema de dos niveles –dividido entre el sistema tradicional y las escuelas GBC– contribuía a la falta de dignificación docente en este último grupo. De la misma manera, las pruebas estandarizadas en Honduras han sido utilizadas para avanzar la idea de que los docentes son de poca calidad y deben rendir cuentas. Por supuesto, los docentes en Honduras se oponen a esta manera de usar las pruebas estandarizadas (se desarrollará más abajo). No obstante, en Nicaragua, las perspectivas docentes se dividían más ante el asunto de la GBC. Por una parte, el sindicato afiliado con la FSLN hacía lo posible por obstruir su progreso. Delgado lo explica de esta manera:

En principio, ANDEN [Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua], con una clara afiliación por el entonces opositor FSLN, empleó los mismos mecanismos de la Autonomía para frenarla. Para que un colegio entrara en el régimen de Autonomía Escolar era necesaria la mayoría simple de los votos en el profesorado, por tanto, en un principio, los afiliados a este sindicato, por oposición ideológica no brindaron un apoyo decidido al proceso de la reforma.

Por otra parte, los docentes a manera individual se encontraban en medio de unas dinámicas incómodas que los halaban en diferentes direcciones. Aquí, es importante recordar que la GBC era una manera para aumentar el salario docente, que no eran más de US\$ 70-\$US 100 mensuales, comparado con US\$ 160 mensuales de la canasta básica. Sin embargo, más que un aumento salarial provisto por el Estado, era el Estado quien motivaba a las escuelas pasar el costo a las familias, por medio de los consejos escolares, que aprobaban las cuotas a ser cubiertas por las familias. Aún en la década de los 2000, cuando se desalentaba esta práctica, Delgado reporta que la mayoría de las escuelas seguían cobrando cuotas para suplementar el salario docente precisamente porque los docentes lo apoyaban.

Al mismo tiempo, los docentes reconocían que no era ético imponer cuotas a las familias porque implicaba que la capacidad de los estudiantes de adquirir educación se basaba en su capacidad de pagar –y la educación es un derecho humano–. Esta preocupación era más marcada debido a que las escuelas GBC tendían a servir a estudiantes marginados. Otra complicación surgía de usar el pago de cuotas como medida del compromiso familiar a la educación, así también como un sustituto a la participación significativa (por ejemplo, en el consejo escolar). Esta manera de pensar creaba tensiones entre escuelas y familias, especialmente en las comunidades rurales y pobres, en las cuales las familias tenían menos capacidad de contribuir financieramente.

Los docentes nicaragüenses se frustraban también con ciertos aspectos del modelo GBC, aunque financieramente se beneficiaban, carecían de poder dentro de la estructura de toma de decisiones en la escuela. Además, como explica Delgado, también era cierto

que los directores mantenían el poder: “El director y los padres resultaban ser mayoría en los Consejos Escolares, y aunque podían escoger o pedir destitución del director, al tener el beneplácito del Ministerio en la sede central o en la delegación (departamental o municipal), este último tenía muchas capacidades para el manejo ‘arbitrario’”. De esta manera, tal como en las demás reformas analizadas en este capítulo, los docentes en Nicaragua tenían desventajas estructurales y, por lo tanto, estaban desmotivados. No hay duda de que los docentes se aprovechaban de las familias en los requisitos de las cuotas; sin embargo, la dinámica de pago de cuotas también generó una relación cliente-proveedor con una compensación insuficiente basada en la capacidad de pago de la familia. Delgado resume la situación sucintamente y la conecta con la motivación docente: “Al crear un sistema cliente-servidor, con mecanismos de recompensas inestables por la falta de constancia en las recaudaciones de las cuotas, con un esquema de crisis de autoridad y de participación, se subvirtió el compromiso de los docentes por la mejora pedagógica”.

Tanques de pensamiento, reformas de Nueva Gestión Pública y “huevos de oro”

A pesar de las contradicciones internas mapeadas arriba, es importante notar que la transformación político-económico de Centroamérica en los 1980 y 1990 no hubiera sido capaz de producir algo distinto, es decir, un escenario sin la dominancia de la Nueva Gestión Pública. Después de las crisis de los 80 y principios de los 90, los gobiernos de los cuatro países analizados aquí eran por naturaleza neoliberales. Esta orientación en la política social y económica, como se ha notado previamente, fue generada por los cambios macroestructurales, combinados con las agendas de los organismos internacionales y tanques de pensamiento nacionales, con el fin de avanzar tanto en las reformas de la Nueva Gestión Pública, como en las carreras de quienes las promovían. Esto está claro en los casos de Nicaragua y El Salvador.

En estos dos países, un precursor al fin del conflicto fueron las elecciones de partidos políticos a favor de la transformación de la economía nacional hacia la integración de la economía mundial. Estas elecciones mismas fueron el resultado de años de trabajo en la organización de las nuevas élites empresariales, una organización apoyada extensivamente por USAID, que apoyó la creación de organizaciones y asociaciones que no solo unían a la nueva élite, pero también facilitaba el diálogo político, propuestas de reforma y formulación de agendas (Edwards, 2018; Robinson, 2003). Estos esfuerzos se complementaban más con la fundación de tanques de pensamiento —por USAID, a favor de la nueva élite económica, o por la colaboración entre los dos—; esto generaba la legitimidad técnica necesaria para presentar propuestas creíbles. En El Salvador, las dos organizaciones fueron la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE); en Nicaragua, la Asociación para Investigación y Estudios Sociales (ASIES) y el Centro de Investigación Económica Nacional (CIEN).

Es interesante que, en los dos países, estos tanques de pensamiento desempeñaban un rol clave en facilitar el desarrollo político que impulsaría la trayectoria de la reforma GBC. Los tanques de pensamiento funcionaban como espacios de incubación y preparación de reformas políticas y, en algunos casos, los reformadores que se trasladarían a la burocracia gubernamental y que avanzarían la agenda Nueva Gestión Pública en educación. Debido al número de individuos quienes se desplazaron al gobierno de los

tanques de pensamiento antes mencionados en El Salvador, un consultor de USAID de los principios de los 90 caracterizó a FUSADES y a FEPADE como “ministerios en espera” y como un “ministerio paralelo de planificación y finanzas” (Edwards, 2018, pp. 165-166). En el caso de Guatemala, la candidata a ministra de Educación en 1996 por el PAN, de derecha, recibía asesoría durante seis u ocho meses previos de especialistas tanto de ASIES como de CIEN. Al asumir el puesto de ministra de Educación, Arabella Castro comenzó a promover la expansión intensiva de PRONADE. Es más, las reformas GBC también funcionaban como plataformas de lanzamiento para las carreras profesionales de salvadoreños y guatemaltecos con altas aspiraciones y con el historial y posicionamiento adecuados en el panorama político. En los dos casos, los funcionarios que desempeñaron roles clave en la ampliación de las reformas y en asegurar su éxito cosecharon beneficios personales grandes e influencia política. Por ejemplo, en Guatemala, la primera directora de la oficina de PRONADE en el gobierno del PAN, quien previamente era una economista destacada en CIEN, llegó a ser ministra de Educación en 2004. De igual forma, la promotora principal de EDUCO de los primeros días del programa llegaría a ser ministra de Educación en El Salvador en ese mismo año. Estos son solo dos ejemplos de muchas personas que capitalizaron el prestigio y la experiencia de trabajar con estas destacadas reformas educativas. Muchos individuos que pasaron por estos programas, posteriormente, lograron puestos diplomáticos como administradores y líderes gubernamentales de alto nivel y como consultores con organismos internacionales. Es por estas razones por las que un ex empleado del MINED en El Salvador caracterizó a EDUCO como “la gallinita de los huevos de oro” (Edwards *et al.*, 2014, p. 34). El personal del MINED comprendía que, debido al apoyo extensivo y la emoción significativa que estos programas recibían de los actores políticos nacionales y los organismos internacionales, las reformas GBC no solo convirtiera al país en ejemplo a seguir, sino también trajera éxito a las personas asociadas con su desarrollo. Así dicho, las trayectorias personales sufren limitaciones por el contexto político y económico, que es el tema del siguiente apartado.

6. 2. 3. Resolviendo las tensiones entre la dialéctica Estado-capital-educación

Al revisar los impulsores de reformas, en primer lugar, seguida por las perspectivas de los actores clave en formular e implementar la reforma, la presente interrogante es cómo se resuelven las subyacentes tensiones políticas y económicas inherentes a las reformas y los contextos en que se operan. Más específicamente, la inquietud central se preocupa por la manera que (la lógica de) el capital económico funciona por medio del Estado con el apoyo de la educación y la retórica dominante que la envuelve. Aunque estas dinámicas siempre están en juego, el estudio de caso de Honduras las explicita muy bien.

Capital, Nueva Gestión Pública y el Estado disfuncional en Honduras

Para iniciar, hay que tomar nota de que en Honduras las pruebas estandarizadas han sido utilizadas por el Estado para deslegitimar a los docentes y la educación pública. En las palabras de Paz & Morales, “los resultados de la evaluación han sido empleados para un ‘uso simbólico’, en específico, para acreditar o desacreditar el desempeño docente y fortalecer o dañar la imagen institucional de un centro educativo”. La otra cara de la moneda de esta afirmación es que los resultados han sido con fines punitivos —de responsabilizar a los docentes— en lugar de monitorear y guiar la provisión de apoyo. En las palabras de un docente, citado por Paz & Morales:

Se hacen mediciones con el afán de perseguir al docente y es más, cuando le encuentran deficiencias, no le dicen ‘bueno, lo vamos a incluir en un plan de capacitación, le vamos a ayudar en esto, le vamos a ayudar a su centro educativo a mejorar’. Simplemente lo exhiben como un vulgar profesional que no puede hacer su trabajo, que no sabe nada, y eso lo desvaloriza ante la sociedad; entonces se le echa la culpa a un solo sector y esa es la tónica con la que se desarrollan los procesos de evaluación (Docente 02).

Con una mirada más amplia, la importancia de esta afirmación no es únicamente que lleva a la pérdida de prestigio docente y de la educación pública, sino, adicionalmente, los resultados bajos pueden ser un pretexto para reducir el financiamiento de la educación y buscar “los procesos de privatización enmascarados en los modelos de participación comunitaria y autonomía escolar que depositan su confianza en actores privados devenidos en agentes educadores que intentan sustituir y asumir las responsabilidades que constitucionalmente corresponden al Estado” (Paz & Morales, en este libro).

Una manera que los Estados en crisis presupuestaria, como Honduras, prefieren para reducir el financiamiento en educación es disminuir los salarios docentes. Las pruebas estandarizadas en un contexto de desigualdad y apoyo deficiente solo pueden llegar a malos resultados. Sin embargo, en lugar de enfrentar las causas de la desigualdad, los resultados de las pruebas pueden usarse para reclamar que los docentes trabajan poco y ganan mucho. Cuando no es posible reducir salarios, retener los incrementos tiene el mismo efecto. Paz & Morales conectan estos dos puntos:

En el caso hondureño, la evaluación del desempeño estudiantil ha derivado en conflictos entre los gremios magisteriales y el gobierno, quizá también motivados por una campaña de propaganda gubernamental que ha propiciado un aparente rechazo hacia los docentes y con esto una pérdida de prestigio social de su profesión. Se ha difundido la idea de que los profesores trabajan poco y tienen salarios altos, pero las evidencias dicen lo contrario: el trabajo docente se ha precarizado, los salarios se han congelado desde 2010.

¿Pero cómo se relaciona esto con la dialéctica entre capital y el Estado? En la discusión anterior sobre el contexto histórico, se notó que los Estados dentro de un sistema económico global son obligados a competir basados en sus exportaciones y su mano de obra barata. Esta realidad implica que es muy difícil generar o invertir recursos en los servicios públicos, por lo que una estrategia es hacer dichos servicios más eficientes y menos costosos. Por supuesto, esta tendencia puede reforzarse desde los actores privados, abriendo espacio para la privatización de la educación, permitiendo beneficiarse de los subcontratos gubernamentales, *vouchers* o pagos de cuotas de las familias. Estas dinámicas más amplias impulsan la ideología de la Nueva Gestión Pública y, de esta manera, la reforma de políticas es un componente de la dialéctica entre capital, Estado y educación.

Sin embargo, debemos enfatizar que los matices de cómo esta dialéctica evoluciona responden también a las dinámicas históricas entre el Estado y el capital. Por ejemplo, a finales del siglo XIX, la formación inicial del Estado hondureño se entrelazó de forma íntima con el involucramiento del capital extranjero. Como se ha relatado

anteriormente, entre 1898 y 1933, los Estados centroamericanos se volvieron Estados-clientes de Estados Unidos, gracias a las oportunidades económicas relacionadas con la industria del café y el banano y la disposición de Estados Unidos por abogar e intervenir en las inversiones empresariales estadounidenses (Coatsworth, 1994). En el contexto de Honduras, la presencia y la influencia de las empresas trasnacionales cohibían la aparición de una élite local fuerte y, relacionado a ello, un Estado autónomo (World Bank, 2009). Es más, no solo los dos partidos políticos dominantes (que continúan dominando hasta la fecha) fueron fundados con apoyo de las dos bananeras rivales, sino el punto crucial es que estas empresas servían como fuente principal de financiamiento para el gobierno. Estas empresas “aseguraban la lealtad de los funcionarios gubernamentales de bajo nivel por medio del pago generoso [de salarios]... que [era] el doble de lo que el gobierno pagaba” (Bull, 2005, p. 132).

No se pueden minimizar las implicaciones de lo anterior. La combinación de factores descrita arriba sentó las bases del *modus operandi* del Estado hondureño hasta la fecha, en el cual el clientelismo y la dependencia en los actores extranjeros y los mercados internacionales son dados por sentado. Honduras ha seguido operando con una economía dependiente tanto de la ayuda como del mercado internacional —y las fuentes de capital financiero están utilizadas en beneficio del partido en poder que, a su vez, usa sus sesgos políticos para regular el acceso al aparato estatal basado en la lealtad al partido (por ejemplo, la distribución de plazas docentes, la construcción de escuelas, etc.)—. Es aceptado y esperado que la función del Estado sea distribuir privilegios a quienes lo conforman o a quienes están conectados de alguna manera; por ello, los investigadores hondureños concluyen que “la clase política resiste el fortalecimiento institucional del Estado como distribuidor de bienestar social debido a que el juego político opera de acuerdo con la lógica del beneficio personal y privado” (Paz & Morales, 2013, p. 315).

Al extender esta idea a la educación, mientras el Estado hondureño sirve a los intereses del capital, lo hace sin implementar plenamente las políticas educativas que él mismo sugiere. Un ejemplo de ello son las pruebas estandarizadas. Acá, el interés del gobierno ha crecido y menguado. Mientras que el gobierno y los medios masivos de comunicación han tomado un interés por usar los resultados de las pruebas para criticar a los profesores como parte de una estrategia más amplia de bajar la presión a la inversión en educación, no se ha visto un interés consistente en desarrollar y aplicar los sistemas que integrarían las pruebas estandarizadas en la toma de decisiones en el sector educativo. En última instancia, se debe a que hay una ventaja política en un Estado disfuncional que no funciona bien ni en los intereses de sus ciudadanos. En lugar de buscar desarrollar sistemas y procesos modernos que funcionan, los líderes del sector público prefieren de alguna manera retener la flexibilidad dentro del Estado al beneficio de sus políticos y sus redes. Además, al mantenerse en permanente construcción, el Estado continúa siendo un candidato para asistencia internacional, de la cual los actores claves obtienen valor (por medio de atraer fondos, la apariencia de enfrentar deficiencias, financiar proyectos modelo, otorgar contratos a sus redes personales, etc.). En este sentido, la danza de ayuda continúa, tocando en la pista de la política educativa, donde se facilita la dialéctica entre lo político y lo económico.

Las limitaciones estructurales del periodo pos-GBC en Centroamérica

El apartado anterior describe la manera en que los docentes se oponían a las reformas GBC. Estas tensiones fueron resueltas (o transformadas) cuando se deshicieron las reformas GBC. En Nicaragua, ocurrió en 2007 cuando la FSLN llegó nuevamente al poder (por primera vez desde el final de la revolución sandinista); de igual manera, en El Salvador sucedió en 2009, cuando por primera vez el partido de izquierda de exguerrilleros (el FMLN) tomó el poder, y en Guatemala en 2007 fue suspendido por decreto legislativo gracias a la movilización docente y antes de tomar poder un nuevo presidente con las intenciones de cancelarlo. (El único país que no derrotó su programa de GBE fue Honduras; el único presidente que lo hubiera hecho, Manuel Zelaya, fue expulsado en un golpe de Estado en 2009). A continuación, se examinan unos aspectos de estos cambios.

En primer lugar, estos ejemplos demuestran que los cambios en las limitaciones políticas tienen consecuencias para la reforma educativa. Es evidente que, después de estas transiciones políticas, no se conceptualizaba la gestión escolar en términos de los principios de la Nueva Gestión Pública. En El Salvador, por ejemplo, la visión educativa del gobierno era crear sistemas integrados de escuelas inclusivas de tiempo pleno. La participación todavía era un aspecto clave, pero en lugar de enfocarse en eficiencia y rendición de cuentas, la idea era que las escuelas organizadas en redes podrían trabajar juntas para apoyarse y compartir recursos –todo con el fin de hacer las escuelas más inclusivas y enfrentar mejor las necesidades del estudiantado—. Pero aun con un cambio en retórica en torno a la educación, ¿qué impacto tiene? Veamos el siguiente punto.

Segundo, a pesar de la que lógica de la Nueva Gestión Pública no resaltaba en el discurso en torno a la gestión escolar por la discontinuación de los programas, existen otras consideraciones que subrayan el rol subordinado que la educación desempeña en la dialéctica con el Estado y el capital. Una consideración es el hecho de que la mayoría de las escuelas no participan en los programas GBC, por lo que su deceso no transformó la dinámica entre las escuelas públicas tradicionales y el Estado. Una segunda consideración es que la estructura de la economía y su relación con el Estado tampoco cambió drásticamente. Los países en este estudio siguen dependiendo mayormente de las exportaciones agrícolas y maquileras. Las clases media y alta son pequeñas, igual el porcentaje de empleos bien remunerados. Un informe del FMI reporta que en el 2008 el 50 % de las familias de esta región (con la excepción de Costa Rica) vivían en pobreza (Desuelle & Schipke, 2008). Muchas familias, entonces, dependen de las remesas de familiares que han salido del país en búsqueda de mejores oportunidades.

Otra consecuencia de lo de arriba es que el sistema educativo no contribuye a la movilidad social para la mayoría de la población. Una consecuencia adicional es que los organismos internacionales mismos motivan a los países de la región a mejorar su política social y aumentar el gasto social con el fin de mejorar la calidad de vida del ciudadano promedio –con el fin de conservar la estabilidad del sistema (Desuelle & Schipke, 2008)–. Estas reformas, sin embargo, dependen de las dinámicas políticas encontradas en cada país. La concentración de la riqueza arriba en la pirámide de ingresos no encaja bien con aprobar políticas económicas redistributivas ni la recolección de más impuestos para financiar los programas sociales. Es más probable que prevalezca la inacción o la acción intrascendente.

En este contexto de opciones estancadas y limitadas, los organismos internacionales siguen apoyando a la educación de acuerdo con sus teorías y preferencias de desarrollo. Los gobiernos, por su parte, continúan su colaboración con estos organismos, buscando acuerdos en las prioridades que se traslapan. Aunque muchos organismos internacionales de desarrollo han estado involucrados en y más allá del sector educativo en Centroamérica durante los 90 y la siguiente década, aquellos con mayor influencia a la fecha son USAID, el Banco Mundial y el BID. Adicionalmente, mientras que cada actor se enfoca en asuntos económicos, USAID también persigue la estabilidad social, la conexión entre educación y empleo, y oportunidades para evitar la membresía en pandillas (cuya presencia ha crecido significativamente en Centroamérica desde el 2000) (Bruneau, 2014; USAID, 2011), y, más recientemente, la migración irregular hacia Estados Unidos (USAID, 2020).

En un sentido cultural, entonces, si la educación –debido a sus limitaciones estructurales– no puede ofrecerle a la mayoría de los estudiantes la promesa de empleo significativo o progreso económico, es evidente que la retórica y la reforma de educación juegan un papel clave en la dialéctica entre el Estado y el capital. Por retórica y reforma, referimos a las políticas y los programas promovidos por el gobierno y los organismos internacionales. Estas instancias están conscientes de las limitaciones estructurales en las cuales la educación opera; sin embargo, para mantener las expectativas y conservar la estabilidad social, estas políticas y programas ofrecen un mejor futuro al enfocarse en la adquisición de las habilidades para el siglo XXI, competencias tecnológicas, preparación laboral y emprendimiento. Las políticas y los programas, entonces, circulan un discurso sobre cómo la educación es central tanto en las mejoras oportunidades a nivel individual como el motor del crecimiento económico nacional. Al avanzar con éxito esta creencia sobre la educación, se mantiene también la legitimidad de un sistema que tiende a crear inequidad y la concentración de poder.

La educación puede llevarse a un cambio estructural, pero es, en el mejor de los casos, un proceso lento. Un ejemplo es la educación radical promovida por los sacerdotes católicos, inspirados por la teología de la liberación, en las zonas rurales de El Salvador por medio de las comunidades de base en los 70 (Hammond, 1998). Pero aún acá, la educación era uno de muchos factores, solo cuando las enseñanzas coincidían con un movimiento popular orgánico que materializó la resistencia al gobierno y el sistema económico imperante. Es más, este tipo de educación radical y transformativa no puede ser entregada por el Estado mismo, ya que este no enseñará a los estudiantes sus propias limitaciones y las razones para desafiarlo o el sistema económico en que está hospedado. La implicación es que la educación está atrapada en la naturaleza actual del Estado que, en cambio, está atrapado dentro de las limitaciones de la economía capitalista global.

6.3. Comentarios finales y direcciones futuras

Mientras el Estado queda atrapado por la economía capitalista global, la precariedad será el pan de cada día de la mayoría de los ciudadanos en Centroamérica. No solo nos referimos a la inseguridad económica, en el sentido de poco trabajo, empleo inestable, el sustento de subsistencia y los mercados dependientes a los vaivenes de la economía global; también incluye la inseguridad social, en el sentido de pocos o inadecuados servicios sociales (por ejemplo, salud, educación, vivienda, seguridad

alimentaria, bomberos, etc.) (Azmanova, 2020). En otras palabras, la precariedad se define como “la condición inducida políticamente en la cual ciertas poblaciones sufren de redes sociales y economías fallidas en su apoyo y se exponen diferencialmente a lesiones, violencia y muerte” (Butler, 2009, p. ii). Exponerse a estas amenazas es una consecuencia directa e indirecta de la precariedad: directa porque la ausencia de estos servicios sociales vuelve más peligrosas muchas formas de empleo e indirecta porque la naturaleza de las oportunidades económicas disponibles motiva a muchos a la migración irregular a Estados Unidos u otros países en búsqueda de mejores oportunidades. Son solo dos de muchos posibles ejemplos.

Pero no todas las personas en Centroamérica se encuentran en una posición igual de precaria. Como explica Robinson (2002), ha surgido una clase élite transnacional en Centroamérica que se ha beneficiado y ha emergido de la reestructuración económica de los 80 y 90 y que se identifica más con la economía global que con el éxito de un Estado-nación. Es más, el éxito de la clase transnacional va de la mano con la marginalización que lleva a la precariedad descrita arriba. Robinson (2002) escribe:

En la medida en que los procesos transformadores generen una masa de subempleados y desempleados que mantienen bajo el nivel salarial general y que proporcionan una reserva de mano de obra lista para que el capital transnacional pueda aprovecharla, o de manera similar, en la medida en que estos procesos den como resultado un inflado sector informal que transfiere la responsabilidad de la reproducción social del Estado y del capital privado a los propios grupos marginados, entonces podemos decir que estos procesos, en las condiciones de la economía capitalista global, son bastante ‘modernizadores’ incluso cuando resultan en marginación y empobrecimiento (p. 247).

El punto que enfatiza esta cita es que, para muchas personas, el proceso de “desarrollo” y “modernización”, cuando significa unirse a la economía capitalista global, es en realidad violento y discriminatorio por naturaleza, a pesar de la tendencia de los gobiernos y el capital privado de retratarlo de otra manera. Y es probable que los efectos nocivos continúen, debido a que “los países en toda la región han demostrado una baja prematura en sus niveles de industrialización”, gracias a los desarrollos tecnológicos, automatización y la reducción de mano de obra (por ejemplo, el empleo) que estos implican (Cadena *et al.*, 2019).

La interrogante hacia el futuro es: ¿cómo sería posible que los gobiernos de la región respondieran a la creación de oportunidades económicas y a colocar los servicios sociales necesarios para proveer una calidad de vida mínima a la población centroamericana? Otra pregunta es: ¿cómo estos puntos se conectan con la educación y qué puede ofrecer la educación hacia adelante? A pesar del aparente escenario poco alentador, hay mucho que se puede y se debe hacer. Sin embargo, como Robinson (2002) señala, la solución no es un problema de políticas, ya que el problema es el sistema. De todas maneras, las políticas públicas son aprobadas por el Estado, la implicación es que la respuesta necesaria no vendría del gobierno cuando este es cautivo del sistema o no haría cambios en el *statu quo* sin una presión significativa de la sociedad civil. La tarea, entonces, está sobre los hombros de los individuos, las redes y las organizaciones con orientación crítica a (a) educar a sí mismo y a otros sobre las limitaciones del sistema actual, (b)

trabajar juntos para experimentar con alternativas, y (c) presionar a los actores políticos y económicos a tomar acciones que beneficien a aquellos afectados negativamente por el estado actual del asunto.

En sentido literal, estas sugerencias implican que lo que más se necesita son modificaciones al sistema actual, por ejemplo, modificaciones para redistribuir los recursos tanto económicos como educativos y cambiar el poder político. En lo económico, estas modificaciones podrían significar un ingreso mínimo universal, el control de precios o subsidios para necesidades básicas, reformas fiscales para recaudar fondos para servicios sociales, incentivos para economías cooperativas, o iniciativas que son responsables y sostenibles con el medio ambiente. En lo político, las modificaciones podrían experimentar con la democracia deliberativa, presupuestos participativos, las cooperativas u otras formas más profundas y amplias de participación comunitaria, más allá de la gestión escolar, y que animen a la sociedad civil a exigir rendición de cuentas del gobierno (no a las comunidades empobrecidas) en cuanto a la calidad de la provisión de servicios educativos.

En lo educativo, este tipo de activismo que se sugiere acá tendría como meta escuelas con recursos adecuados, maestros altamente formados, desarrollo profesional continuo, aumentos salariales para docentes o formas más apropiadas del uso de pruebas y evaluaciones (por ejemplo, acompañadas por apoyo continuo del MINED para superar las deficiencias). Referente a los estudiantes, las escuelas deben, como mínimo, estar bien equipadas, en cuanto a materiales e infraestructura. Pero también es posible pensar fuera de la caja. Por ejemplo, la provisión de la educación podría coordinarse con la entrega de otros tipos de servicios sociales. Las escuelas podrían ofrecer o facilitar servicios integrales tales como psicólogos escolares, consejeros, trabajadores sociales, visitas de profesionales en salud, etcétera.

Lo que no debe perderse en estas sugerencias es que implican una noción distinta de calidad de la educación. En este capítulo, se ha discutido cómo la idea de educación en Centroamérica ha evolucionado en el tiempo y ha reflejado las tendencias de pensamiento sobre el desarrollo internacional. Al criticar el abordaje de la Nueva Gestión Pública y sus implicaciones en educación, las sugerencias arriba se apartan a una orientación distinta, una que visualiza más liderazgo y apoyo del Estado y de los Ministerios de Educación en todos sus niveles. En lugar de ver al Estado como un “gerente” que se involucra en la gobernanza del sector con principios del mercado y prácticas prestadas del mundo de los negocios, el supuesto incrustado en el análisis del párrafo anterior es que el Estado debe cuidar a sus ciudadanos, aumentar su inversión en y apoyo del sector educativo y buscar integrar la provisión de servicios sociales. Al hacer todo esto, el supuesto es que la calidad de la educación mejoraría, en el sentido que los docentes y las escuelas estarían en una mejor posición para suplir las necesidades básicas de los estudiantes (y sus familias) en ambientes seguros y con recursos necesarios para aprender valores y habilidades para que los individuos puedan florecer, crezcan las comunidades y se conserve el planeta.

Por medio de las recomendaciones arriba expuestas, puede ser que se suban los puntajes de los exámenes, pero no es lo más importante. El éxito académico en las evaluaciones estandarizadas no significa nada en abstracto. Mejor dicho, proponemos que lo esencial —lo que debe ser cuestión de debate y diálogo— son las ideas, los comportamientos y las visiones del mundo que las escuelas imparten a los estudiantes. Esta

afirmación, por supuesto, es normativa; que las escuelas en las sociedades multiculturales no puedan satisfacer las preferencias de todos los estudiantes y sus familias, no quiere decir, desde una perspectiva crítica, que no se pueda avanzar. Tal perspectiva, desde nuestro punto de vista, no solo es un llamado a escuelas mejor equipadas y docentes mejor formados, sino también es la búsqueda de políticas, prácticas e inversiones que beneficiarían a los que son —e históricamente han sido— marginados.

Al pensar desde una perspectiva crítica las recomendaciones arriba propuestas, solo es el primer paso. Es decir, al enfrentar las limitaciones del sistema actual, no se dirigen a los fundamentos (políticos, económicos, educativos) del sistema y a la manera en que la fundación permea cada nivel del sistema sobre el cual se ha construido. En sí, representan medidas “liberales” no “progresistas” (Edwards & Klees, 2014). El punto es que las futuras direcciones de la educación deben ir más allá de un abordaje de recursos y capacitación a también criticar el sistema económico actual, además de los fundamentos más amplios del pensamiento que han guiado el desarrollo de los sistemas modernos de racionalidad, Estados, economía, gobernanza global y educación. En otras palabras, es necesario explorar el abordaje de descolonización en desembalar los rasgos de la modernidad, porque son estos fundamentos de pensamiento los que han impulsado las prácticas discriminatorias que continúan afectando a la población de Centroamérica de forma general y por medio de la educación. La idea detrás de un abordaje decolonial es comprender la “lógica, metafísica, ontología y matriz de poder” que han resultado de la colonización (Maldonado-Torres, 2016, p. 10). Para poder ver estos fundamentos, que muchas veces son invisibles, los estudiantes deben participar críticamente en un rango de asuntos, incluyendo (pero no limitado a):

- (a) La naturaleza racista y patriarcal (y el legado) del colonialismo;
- (b) La naturaleza exclusiva y violenta del cristianismo (en el sentido de que un foco central del cristianismo es la conversión de los pueblos de otras religiones, debido a su creencia en un solo Dios verdadero);
- (c) Las fundaciones ontológicas de la modernidad (en el sentido de los ideales de positivismo y el yo individualizado que fueron difundidos por la Ilustración);
- (d) Las maneras en que el capitalismo crea, reproduce y profundiza la desigualdad y la destrucción ecológica a escala global (por ejemplo, en que siempre busca poseer más tierra, mano de obra y recursos sin límite);
- (e) La visión limitada inserta en el corazón de los Estados modernos (con derechos individuales y sociales como enfoque de preocupación, contrapuesta a lo económico o la visión del mundo) y, relacionado con ello,
- (f) Las maneras en que cada una de las dimensiones arriba funcionan como horizonte conceptual y tendencia reproductora tanto para los sistemas educativos modernos como para el sistema global de gobernanza de la educación que se ha construido por medio de la cooperación de los Estados modernos (por ejemplo, en la forma de organismos multilaterales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas).

Solo luchando contra estos fundamentos y buscando avanzar más allá de ellos, existe la posibilidad de progresar hacia un mundo insatisfecho con enfrentar las consecuencias del sistema actual (por ejemplo, desigualdad económica, participación

política limitada, pobre calidad de la educación) y hacer su misión la exploración de las posibilidades inherentes a las maneras alternas de ser, conocer y organizar la sociedad, con la meta última de progresar más allá de la justicia económica y social, y lograr una justicia cognitiva, que implica un sistema que reconoce y faculta el crecimiento de los pueblos indígenas y no occidentales, cuyas formas de ser, conocer y organizarse socialmente no se alinean con las tendencias coloniales, capitalistas, positivistas, cristianas y centradas en el Estado descritas arriba (Sousa Santos, 2007). En la medida en que las escuelas y otros espacios de aprendizaje contribuyan a estos fines, una perspectiva crítica plantearía que se están contribuyendo a la calidad de la educación.

Bibliografía



Problema de investigación, bases teóricas y metodología

Aguerrondo, I. (1993). *La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación*. *Revista interamericana de desarrollo educativo*, 37(116), 561-578.

Althusser, L. (1974). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan*. Nueva Visión.

Apple, M. (1979). *Ideology and Curriculum*. Routledge & Kegan Paul (trad. cast.: *deología y currículo*. Aka!, 1986).

Apple, M. (1982). Curricular Form and the Logic of Technical Control: building the possessive individual. En M. W. Apple (Comp.), *Cultural and Economic Reproduction in Education: Essays on Class, Ideology, and the State*. Routledge & Kegan Paul.

Apple, M. (1983). *Work, Class and Teaching*. En S. Walker y L. Barton (Comps.), *Gender, Class and Education*. Falmer Press.

Apple, M. (1986). *Teachers and Texts. A Political Economy of Class and Gender Relations in Education*. Routledge (trad. cast.: *Maestros y textos*. Paidós-MEC, 1989).

Apple, M. (1993). *The politics of official knowledge: Does a national curriculum make sense?* *Teachers College Record*, 95 (2), 222-241. Por Teachers College, Columbia University

Apple, M. (1993b). *Thinking 'Right' in the USA: Ideological transformations in an age of conservatism*. In *Schooling Reform in hard times* (pp. 49- 62). London & Washington, D. C.: The Falmer Press, member of Taylor & Francis Group

Arcia, G. (2012). *La Autonomía Escolar en Nicaragua: Política, educación y contrato social, 1993-2007*. USAID.

Arrién, J. (2000) *La educación y la reforma de la educación en América Central*, Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas. USAID BID HIID: 345-6

- Avendaño, William, Luisa Paz y Abad Parada, (2016), *Estudio de los Factores de Calidad Educativa en diferentes instituciones educativas de Cúcuta*, Investigación y Desarrollo: 329-55.
- Baudelot, Ch. y Establet, R. (1976). *La escuela capitalista en Francia*. Siglo XXI.
- Bernstein, B. (1989). *Poder, educación y conciencia*. Ciclo de conferencias realizadas en el CIDE, Santiago de Chile, diciembre de 1985, y de conferencias realizadas en el CERC, Santiago de Chile, diciembre de 1986.
- Boarenko Pisemskaya, N. (2007). Acerca de las definiciones de la calidad de la educación. *Educere*, 11(39), 613-621. <https://www.redalyc.org/pdf/356/35603905.pdf>
- Bonal, X. (1998). *Sociología de la educación: una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. (1964). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Distribuciones Fontamara.
- Bowles, S. & Gintis, H. (1981). *Schooling in Capitalist America*. Basic Books.
- Canclini, N. G. (1995). *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. México: Grijalbo.
- Colella, L. y R. Díaz-Salazar, (2015), *El discurso de la calidad educativa: un análisis crítico*. *Educación y educadores*, 18, 2 (2015): 287-303.
- Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa (CCRE), (1999), *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe* (PREAL), editado por Mañana es muy tarde. Centroamérica: PREAL.
- Comisión Paritaria de Reforma Educativa (COPARE), (1998), *Diseño de Reforma Educativa. Runuk' ik jun k' ak' a Tijonik*. Guatemala: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- COPARE. (1998). *Diseño de la Reforma Educativa*. USAID
- Dale, R. (1999). *Specifying globalization effects on national policy: A focus on the mechanisms*. *Journal of Education Policy*, 14, 1-1

- Dale, R. (2000). Globalization and education: Demonstrating a 'common world educational culture' or locating a 'globally structured educational agenda'? *Educational Theory*, 50(4), 427-448
- Danemark, B., Ekström, M., Kakobsen, L., & Karlsson, J. (2016). *Estructuras sociales y acción humana. In Explicando la sociedad, el realismo crítico en las ciencias sociales* (pp. 113-150). El Salvador: UCA Editores. Traducción, Mario Zetino Duarte.
- Dirección General de Desarrollo Educativo. (2006). *Estado de la Educación Básica y Media 2005*. Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.
- Edwards, B. (2014). *¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador*. Archivos analíticos de políticas educativas, 22(12)
- Edwards, B. (2018). *Critical international political economy and mechanisms/ pathways of influence* (Unpublished PhD. thesis). University of Hawaii, Department of Educational Foundations. Capítulo 3, tesis doctoral. Author's Proof
- Edwards, B., (2018b), *Investigating the trajectory of global education policy*, Capítulo 4. University of Hawaii.
- Gentili, P. (1999). *Escuela, gobierno y mercado: Las privatizaciones en el campo educativo*. Cuadernos de Pedagogía.
- Gentili, Pablo. (1996). *El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina*. Universidad del Estado de Río de Janeiro.
- Giroux, Henry. (1983). Teorías de la reproducción y la resistencia en la nueva sociología de la educación: Un análisis crítico, *Harvard Education Review*, 3 (1983).
- Gomá, R. (1998). *Rendimientos sustantivos: políticas económicas y sociales en la Centroamérica posrevolucionaria*, América Central, las democracias inciertas. España, Madrid: Universitat Autònoma de Barcelona.
- González Ferreras, F., Frías Rubio, A. y Gil de Gómez, D. (1999). Modelo europeo de gestión de calidad. *Revista de Educación*, 319, 353-364. <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:5bbcf0dc-19fc-430a-a7e2-b1a7ff2f5814/re3191807777-pdf>

- González-Izás, M. *Transformación del Estado y territorio, una invitación a continua investigando*, Espacios Políticos, Año V, no. 7 (2012): 31-55.
- Gorostiaga, J. y C. Tello. (2011). Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual», *Revista Brasileña de Educación* 16, no. N. 47.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks*. London: Lawrence & Wishart. Edites and translated by Quentin Hoare and Geoffrey Nowell Smith, ElecBook, London 1999.
- Grinberg, S. y Levy, E. (2009). *Pedagogía, currículo y subjetividad: entre pasado y futuro*. Universidad Nacional de Quilmes
- Hobsbawm, E. (1999). *Historia del siglo XX*. Crítica.
- Jaramillo Roldán, R. (1999). La calidad de la educación: hacia un concepto de referencia. *Revista de Educación y Pedagogía*, 16(38), 91-100. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/view/7277/672>
- Jessop, B. (2016). *The state as a social relation*. In *The State, past, present, future* (1st ed., pp. 53-90). Malden, USA, & Cambridge, UK: Polity Press
- Jessop, R. (2008). *Capitalismo y tipo de estado capitalista*. In *El futuro del estado capitalista*. Madrid: Los libros de la catarata.
- Lucio Gil, R. (1997). *Innovación y modernización del proceso educativo: los casos de la transformación curricular y la autonomía escolar*. En J. B. Arrién, X. Gorostiaga, C. Tünnermann Bernheim, R. Lucio Gil y M. de Castilla Urbina (Comps.). *Nicaragua: La educación en los noventa. Desde el presente... pensando el futuro*. PREAL-Nicaragua
- Marano, M. G. (2004). Michael Apple y Basil Bernstein: *teoría sociológica y regulación pedagógica*. Serie Pedagógica.
- Massey, D. (2006). *Space, time and political responsibility in the midst of global inequality*. *Erdkunde*, Germany ,89-95
- Miranda, G. (2006). *Gramsci y el proceso hegemónico educativo*. *Revista Electrónica Educare*, Universidad Nacional; Heredia, Costa Rica, IX (2), 13-39

- Morales Ulloa, R., & Magalhaes, A. (2013). Visiones, tensiones y resultados. La nueva gobernanza de la educación en Honduras. Education Policy Analysis Archives/ Archivos Analíticos De Políticas Educativas, 21, 1- 20. Arizona State University, Arizona, Estados Unidos
- Moutsios, S. (2010). Power, politics and transnational policy-making in education. *Globalization, Societies and Education*, 8(1), 121-141. Publisher Routledge
- Mulot, E. (2007). Reforma educativa y transformación de la sociedad guatemalteca: deconstrucción de un mito. En J. C. Verdugo Orrejola y C. Arenas Bianchi (Comps.), *En el umbral: explorando Guatemala en el siglo veintiuno* (pp. 231-276). AVANCSO.
- Naderveen Pieterse, J. (2009). *Globalization as hybridization*. In *Globalization and culture* (pp. 45-65).
- Navarro, J. (2006) Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas. En E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 433-474). BID
- Navarro, J. C., Taylor, K., Bernasconi, A. y Tyler, L. (Eds.). (2000). *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas*. USAID-BID-HIID.
- Novelli, M., S. Higgins, M. Ugur y O. Valiente. *The political economy of education systems in conflict-affected context*: University of Sussex & UKaid, 2014.
- Rapley, T. (2014). *Los análisis de conversación, de discurso y de documentos en investigación cualitativa* (Vol. 7). Ediciones Morata.
- Rivas, E. Torres. (2007). La piel de Centroamérica, una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia. San José, Costa Rica: Flacso, 2007.
- Robertson, S., & Dale, R. (2013). The social justice implications of privatization in education governance frameworks: A relational account. *Oxford Review of Education*, 39(4), 426-445. Publisher Routledge
- Robinson, W. (2007). Theories of globalization. In *The blackwell companion to globalization* (pp. 125-143). Australia: Blackwell Publishing

- Salazar, M. (2016). Mitos y contradicciones de la educación media. En N. Alemán, M. T. Cruz, L. Díaz, H. Flores, A. Henríquez y M. Salazar, *Reescrituras de la educación pública desde Centroamérica* (pp. 121-190). CaraParens
- Sarzuri-Lima, Marcelo. (2014). La fascinación educativa por la calidad. Una revisión crítica sobre las tendencias en la conceptualización de la «calidad en la educación». *Revista Integra Educativa* Vol. 7, no. 2 73
- Schargel, FP (1994). Transformar la educación a través de la gestión de la calidad total: una guía para el profesional. *Eye on Education*, Inc., Box 388, Princeton Junction, NJ 08550.
- Shultz, T. (1968). *El valor económico de la educación*. UTEHA.
- Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Sage Publications, Inc.
- Talavera, G., Salmerón, B., & Espinoza, D. *Para un Proyecto Educativo Nacional* Por Juan B. Arráen y otros UCA-Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL): 1998, 228 páginas La educación de un país debe ser el aliento vivificador y permanente.
- Tarabini Castellani, A. y Bonal Sarró, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método. *Revista de Educación*, 355, 235-255. http://www.revistaeducacion.educacion.es/re355/re355_10.pdf
- Torres Rivas, E. (2007). *La piel de Centroamérica, una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia* (1st ed.). San José, Costa Rica: Flacso.
- Verger, A., Fontdevila, C., & Zancajo, A. (2016). *The political economy of global education reform. In The privatization of education, a political economy of global education reform* (pp. 15-34). New York: Teachers college pres
- Walter, K. (2000). *La educación en Centroamérica: Reflexiones en torno a sus problemas y su potencial*. Institut für Iberoamerika-Kunde. http://ca2020.fiu.edu/Themes/Knut_Walter/Walter.pdf
- Willis, P. (1977). *Learning to labour: how working class kids get working class jobs*. Saxon House.

Young, M. (1971). *Knowledge and control: New Directions for the sociology of education*. Collier-Macmillan Publishers.

Young, M. (2014). *The curriculum and the entitlement to knowledge*. Institute of Education, University of London.

Caso Guatemala

Acuerdo Gubernativo 1093-84, *Creación del Programa Nacional de Educación Bilingüe Intercultural (PRONEBI)*. *Diario Centroamérica*, (sf) 1984.

Acuerdo Gubernativo 147-2008, Cierre PRONADE. *Diario Centroamérica*, 22 de mayo de 2008.

Acuerdo Gubernativo 148-97, Creación de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. *Diario Centroamérica*, 29 de octubre de 1997.

Acuerdo Gubernativo 262-97, Creación de la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa. *Diario Centroamérica*, 20 de marzo de 1997.

Acuerdo Gubernativo 326-2003. *Diario Centroamérica*, 24 de marzo de 2003.

Acuerdo Gubernativo 457-96, *Sustitución del Acuerdo Gubernativo 768-93 del 17 de diciembre de 1993, por el cual se creó el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE)*. *Diario Centroamérica*, 7 de noviembre de 1996.

Acuerdo Gubernativo 526-2003, Creación del Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural. *Diario Centroamérica*, 12 de septiembre del 2009.

Acuerdo Gubernativo 726-95, Creación de la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural (DIGEBI). *Diario Centroamérica*, 21 de diciembre de 1995.

Acuerdo Gubernativo 768-93, Creación del Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE). *Diario Centroamérica*, 17 de diciembre de 1993.

Acuerdo Gubernativo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. *Diario Centroamérica*, 5 de mayo de 1996.

Acuerdo Gubernativo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. *Diario Centroamérica*, 31-de marzo de 1995.

- Altschuler, D. (2012). How patronage politics undermines parental participation and accountability: Community-managed schools in Honduras and Guatemala. *Comparative Education Review*, 57(1), 117-144. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/667963>
- Apple, M. (1979). *Ideología y currículo*. Akal.
- Apple, M. (1993a). *The politics of official knowledge: Does a national curriculum make sense?* *Teachers College Record*, 95(2), 222-241. <https://www.tcrecord.org/Content.asp?ContentId=95>
- Apple, M. (1993b). *Thinking 'Right' in the USA: Ideological transformations in an age of conservatism*, en B. Linguard, J. Knight & P. Porter, *Schooling Reform in Hard Times* (pp. 49-62). The Falmer Press.
- Argueta, B. (2006). *Una perspectiva histórica de las leyes de educación en Guatemala y los desafíos actuales para una nueva Ley de Educación Nacional*, en Legislación e Investigación Educativa (pp. 7-74). Facultad de Humanidades, Departamento de Educación, Centro de Información y Documentación Educativa de Guatemala.
- ASÍES & PREAL. (1998). *Reforma educativa en Guatemala*.
- Ball, S.J. & Youdell, D. (2007). *Hidden privatisation in public education*. Education International 5th World Congress. https://pages.ei-ie.org/quadrennialreport/2007/upload/content_trsl_images/630/Hidden_privatisation-EN.pdf
- Banco Mundial. (1990). *Social investment in Guatemala, El Salvador and Honduras: Workshop on Poverty Alleviation, Basic Social Services and Social Investment Funds within the Consultative Group Framework*. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/540891468256155583/pdf/multi-page.pdf>.
- Banco Mundial. (1991). *Guatemala - Country economic memorandum*.
- Banco Mundial. (1992). *Fondo de Inversión Social (FIS) Project LOAN*.
- Banco Mundial. (1995). *Guatemala - Basic education strategy: equity and efficiency in education*.
- Banco Mundial. (1995). *Priorities and Strategies for Education. A World Bank review*.
- Banco Mundial. (1997). *Basic Education Reform Project Loan*.

- Banco Mundial. (2001). *Project Completion Report; Guatemala the Education Sector*.
- Banco Mundial. (2004). *Making Services Work for Poor People*. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202004%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Banco Mundial. (2005). *Decentralizing Education in Guatemala: School Management by Local Communities* (Education Notes). <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10340/328590GU0EduNotes01public1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Banco Mundial. (2007). *Education Quality and Secondary Education Project Loan*.
- Bastos, S. & Camus, M. (2003). *Entre el mecapal y el cielo. Desarrollo del movimiento maya en Guatemala*. FLACSO y CHOLSAMAJ.
- Castañeda, M. & Sazo de Méndez, E. (1998). *Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE), Proyecto PNUD - Banco Mundial - IAF. Alianzas entre el sector público, privado y sociedad civil para la mitigación de la pobreza. Estudio de caso de experiencias exitosas*. doi:http://www.gestionsocial.org/archivos/00000704/BANCO_MUNDIAL_PRONADE.pdf
- Centro de Investigación y Educación Popular (CIEP). (2000). *PRONADE, Visión y Experiencia de las Comunidades, un estudio de caso en Petén de cara a la Reforma Educativa*. CIEP y CIDHDD.
- Centro de Investigaciones Educativas de la Universidad del Valle de Guatemala. (2001). *Guatemala, MINEDUC, Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE)*.
- Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos. (2010). *Ecos del PRONADE sobre el sistema educativo y las estructuras del MINEDUC*. <http://biblioteca.flacso.edu.gt/library/index.php?title=58131&lang=en&query=@title=Special:GSMSearchPage@process=@autor=CENTRO%20INTERNACIONAL%20PARA%20INVESTIGACIONES%20EN%20DERECHOS%20HUMANOS@mode=&recnum=6&mode=>
- CIEN & PREAL. (2008). *Educación: un desafío de urgencia nacional. Informe de progreso educativo de Guatemala*. <https://cien.org.gt/wp-content/uploads/2018/08/2008-Educacion-desaf%C3%ADo-de-urgencia-Guatemala.pdf>

- Cojtí, Cuxil, D. (2002). Educational Reform in Guatemala: Lessons from Negotiations between Indigenous Civil Society and the State, en R. Sieder (Ed.). *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy* (pp. 103-128). Palgrave McMillan.
- Colectivo de Educación para Todos y Todas (EPT). (2006). *Derecho a la educación, el precio que pagan las y los pobres. El modelo PRONADE en la educación rural de Guatemala*. ActionAid. <http://www.albedrio.org/htm/documentos/PRONADE1107.pdf>
- Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. (1998). *El futuro está en juego*. PREAL.
- Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. (2000). *Mañana es muytarde*. PREAL. <http://1m1nttzpbhl3wbhghahbu4ix.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/11/2000-Ma%C3%B1ana-es-Muy-Tarde-Comisi%C3%B3n-Centroamericana-para-la-Reforma-Educativa.pdf>
- Comisión Consultiva para la Reforma Educativa (CCRE). (2001). *Diálogo y consenso nacional para la reforma educativa: Conclusiones (Guatemala, MINEDUC, Comisión Consultiva para la Reforma Educativa)*. MINEDUC.
- COPARE. (1998). *Diseño de la Reforma Educativa*. USAID.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: A focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/026809399286468>
- Dale, R. (2000). Globalization and education: Demonstrating a “common world educational culture” or locating a “globally structured educational agenda”? *Educational Theory*, 50(4), 427-448. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1741-5446.2000.00427.x>
- Decreto número 19-2003, Ley de idiomas nacionales. *Diario Centroamérica*, 26 de mayo de 2003.
- Del Águila, C. (2015). *PRONADE, un modelo innovador-Guatemala*. <http://www.observatorioeducacion.org/centro-de-documentacion/sistema-de-naciones-unidas?page=1>

- Edwards, B. (2014). ¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador. *Archivos Analíticos de Políticas Educativa*, 22(12), 1-34. <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275031898007.pdf>
- Edwards, B. (2018). *Critical international political economy and mechanisms/pathways of influence* (Tesis doctoral no publicada). University of Hawaii, Department of Educational Foundations.
- Fisher, E. F. (1999). *El cambio cultural inducido como una estrategia para el desarrollo socioeconómico: el movimiento maya en Guatemala*, en E. Fisher y R. McKenna Brown (Eds.), *Activismo cultural maya* (pp. 83-110). CHOLSAMAJ.
- Fiske, E. (1996). *Decentralization of education: politics and consensus*. World Bank. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/119971468770433191/pdf/multi-page.pdf>
- Fortín, Alvaro. (2013). *Evaluación Educativa Estandarizada en Guatemala: Un camino recorrido, un camino por recorrer*. Ministerio de Educación: 1ª Edición 2013, Guatemala.
- Ganimian, A. J. (2016). Why Do Some School-Based Management Reforms Survive While Others Are Reversed? The cases of Honduras and Guatemala. *International Journal of Educational Development*, 47(3), 33-46. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0738059315300213?via%3Dihub>
- Gentili, P. (1996). El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina, en F. Álvarez-Uría (Comp.). *Neoliberalismo versus democracia* (pp. 102-129). <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-consenso-de-washington-y-la-crisis-de-la-educacion-en-america-latina.pdf>
- Gomá, R. (1998). Rendimientos sustantivos: políticas económicas y sociales en la Centroamérica posrevolucionaria. En S. Martí i Puig, *América Central, las democracias inciertas* (pp. 243 -278). Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de publicacions.
- González-Izás, M. (2012). *Transformación del Estado y territorio. Una invitación a continuar investigando*, *Espacios Políticos*, V(7), 31-60. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Rafael Landívar.

- Hanson, M. (1997). *La descentralización educacional: Problemas y desafíos*. N.º 9. PREAL. <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/980000019.pdf>
- Herrera Peña, G. (1995). *Detección de los cuellos de botella en todos los programas de educación intercultural bilingüe* (Trabajo presentado en el Congreso de Educación Intercultural Bilingüe América Indígena, Antigua, Guatemala).
- Internationale Projekt Consult GmbH. (2004). *Guatemala, rural primary education PRONADE I, ex-post evaluation* (Rep.). KfW.
- Jonas, S. (2000). *De centauros y palomas: El proceso de paz guatemalteco*. FLACSO.
- Kaufman, R. y Nelson, J. (2005). *Las políticas de Reforma Educativa: comparación entre naciones*. N.º 33. PREAL. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/07/Las-politicas-de-la-reforma-educativa-Comparacion-entre-naciones-Nelson-y-Kaufman.pdf>
- Moutsios, S. (2010). *Power, politics and transnational policy-making in education. Globalization, Societies and Education*, 8(1), 121-141. <https://suoranta.files.wordpress.com/2010/10/transnational-education-policy.pdf>
- Mulot, E. (2007). *Reforma educativa y transformación de la sociedad guatemalteca: deconstrucción de un mito*. En J. C. Verdugo y C. Arenas, *En el umbral, explicando Guatemala en el siglo veintiuno* (pp. 231-276). AVANCSO.
- Navarro, J. (2006). *Las reformas educativas como reformas del Estado: América Latina en las dos últimas décadas*. En E. Lora (Ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 433-468). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Poppema, M. (2009). *Guatemala, the peace accords and education: A post-conflict struggle for equal opportunities, cultural recognition and participation in education. Globalisation, Societies and Education*, 7(4), 383-408. https://pure.uva.nl/ws/files/915778/93931_Poppema_Guatemala_Peace_Accords_Education_2009.pdf
- Prawda, J. (1993). *Educational decentralization in Latin America: Lessons learned. International Journal of Educational Development*, 13(3), 253-264. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/297691468914933496/pdf/Educational-decentralization-in-Latin-America-lessons-learned.pdf>

- PRONADE. (1997). *Programa nacional de autogestión para el desarrollo educativo*. MINEDUC.
- PRONADE. (1999). *Qué es el programa nacional de autogestión para el desarrollo educativo*. Gobierno de la República.
- PRONADE. (2000). *Manual del maestro y maestra*. MINEDUC.
- PRONADE. (2003). *En búsqueda de la calidad educativa en las EACs*. MINEDUC.
- Rubio, F (1999). *Indicadores de calidad de las escuelas de autogestión comunitaria, gerencia de resultados*. PRONADE.
- Sáenz de Tejada, R. (2017). *Democracias de posguerra en Centroamérica: política, pobreza y desigualdad en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1979-2005)*.
- Sarzuri-Lima, M. (2014). *La fascinación educativa por la calidad. Una revisión crítica sobre las tendencias en la conceptualización de la <calidad en la educación>*. Revista Integra Educativa, 7(2), 71-89. http://www.scielo.org.bo/pdf/rieiii/v7n2/v7n2_a05.pdf
- Sazo de Méndez, E. (1999). *Marco conceptual componente pedagógico*. PRONADE, MINEDUC.
- Shultz, T. (1968). *El valor económico de la educación*. Uteha.
- Torres Rivas, E. (2007). *La piel de Centroamérica, una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*. FLACSO.
- Torres Rivas, E. (2008). *Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica*. En *Centroamérica: ante revoluciones y democracia* (pp. 167-222). CLACSO, Siglo del Hombre Editores.
- UNESCO. (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje*. <https://www.humanium.org/es/declaracion-mundial-sobre-educacion-para-todos-satisfaccion-de-las-necesidades-basicas-de-aprendizaje/>
- USAID. (2007). *Case study, Meeting EFA: Guatemala PRONADE*. https://www.edu-links.org/sites/default/files/media/file/e2-MeetingEFAGuatemalaCaseStudy_WP.pdf
- Verger, A., Fontdevila, C. & Zancajo, A. (2016). *The privatisation of education: a political economy of global education reform*. Teachers College Press.

Warren, K. (1996). *Reading history as resistance: Maya public intellectuals in Guatemala* (pp. 89-106). En E. Fisher & R. McKenna (Eds.). *Maya cultural activism in Guatemala*. University of Texas Press.

Caso El Salvador

Acevedo, M. C., Montes, I., Maya, J. J. V., González, M. N. V. & Mejía, T. B. (2007). *Capital humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral*. Cuadernos de Investigación, 56, 1-40. <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/cuadernos-investigacion/article/view/1287/1166>

Arocho, W. R. (2010). *El concepto de calidad educativa: una mirada crítica desde el enfoque histórico-cultural*. Actualidades Investigativas en Educación, 10(1), 1-28. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/aie/article/view/10088/17952>

Arrién, J. (Coord.). (1998). *La educación y la reforma de la educación en cinco países centroamericanos*. Universidad Centroamericana de Nicaragua.

Asociación de Colegios Privados de El Salvador. (1994). *Posición de la Asociación de Colegios Privados de El Salvador*.

Banco Mundial, (1978). *Informe sobre desarrollo mundial 1978*. <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/104241468333558020/pdf/PUB20800WDR0Bo0eport01978000Spanish.pdf>

Becker, G. (1975). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education* (2nd Ed.). https://www.landscapepartnership.org/projects/trb/resources/PDF_Files_%20Neves_Library/BAY-BLY/Becker%201975.pdf

Bustelo, P. (1994). *El Banco Mundial y el desarrollo económico: un análisis crítico*. Síntesis. https://www.academia.edu/622675/El_Banco_Mundial_y_el_desarrollo_economico_un_analisis_critico

Comisión Europea. (2000). *Informe europeo sobre la calidad de la educación escolar dieciséis indicadores de calidad*. https://www.parentsparticipation.eu/sites/default/files/pagina/6._comision_eu_2000.pdf

Cuéllar-Marchelli (2008). *La estrategia educativa de El Salvador y sus desafíos* (versión sin editar). FUSADES.

- Diario Latino*. (11 de enero de 1995a). *FIS reconstruye escuela en La Reina, Chalatenango*, p. 4.
- Diario Latino*. (11 de enero de 1995b). *Reconstruyen escuela en El Conacaste*, p. 4.
- Diario Latino*. (17 de enero de 1995). *Un millón alumnos inician año escolar*, p. 1.
- Diario Latino*. (21 de junio de 1995). *Entregan medallas a maestros sobresalientes*, p. 1.
- Diario Latino*. (23 de febrero de 1995). *La importancia de la educación*, p. 11.
- Diario Latino*. (25 de enero de 1995). *BID y El Salvador suscriben préstamo por \$60 millones para FIS*, p. 2.
- Diario Latino*. (28 de abril de 1995). *Dan a conocer avances en reforma educativa*, p.8.
- Diario Latino*. (28 de mayo de 1995). *Educación el logro, Economía un fiasco*, pp. 4A-5A.
- Diario Latino*. (3 de julio de 1995). *Una buena propuesta educativa*, p. 14.
- Diario Latino*. (30 de enero de 1995). *Ministra de Educación inaugura radio*, p. 8.
- Diario Latino*. (31 de mayo de 1995). *Educación asegura haber reducido el analfabetismo*, p. 2.
- Diario Latino*. (4 de enero de 1993). *Educación creará este año 300 nuevas secciones EDUCO*, p. 6.
- Diario Latino*. (5 de enero de 1993). *Dos mil plazas de maestros crean educación este año*, p. 2.
- Diario Latino*. (5 de octubre de 1995). *El problema de educación*, p. 11.
- Diario Oficial de la República de El Salvador*. (22 de diciembre de 1995), pp. 238 y 329.
- Edwards, B. (2018). *The Trajectory of Global Education Policy. Community-Based Management in El Salvador and the Global Reform Agenda*. Palgrave Macmillan.
- Fernández, A. y Carrasco, Á. (2000). *La educación y su reforma. El Salvador 1989-1998*. FEPADE.
- Gallardo de Cano, C. (1 de junio de 1996). *Una transformación en marcha. Tres grandes esfuerzos* (editorial). *La Prensa Gráfica*, p. 9.

Gallardo de Cano, C. (21 de enero de 1996). *Cultura escolar y valores de cara a la Reforma Educativa* (editorial). La Prensa Gráfica, p. 9.

Gradolí, A. (2015). *Problems i corrents contemporanis en educació (Resumen del Informe a la UNESCO, de Jacques Delors)*. <https://neurofilosofia.com/wp-content/uploads/2012/12/Resumen-de-LA-EDUCACION-ENCIERRA-UN-TESORO.pdf>

La Prensa Gráfica. (17 de febrero de 1994). *Información SRN*, pp. 16, 26, 28, 36, 46, 62 y 69.

La Prensa Gráfica. (29 de enero de 1994). *Suplemento FIS*, pp. 8A-9A.

Lindo, H. & Ching, E. (2017). *Modernización, autoritarismo y guerra fría. La Reforma Educativa de 1968 en El Salvador*. UCA Editores.

Maestría en Política y Evaluación Educativa, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (2017). *El docente en la reforma educativa salvadoreña de 1994: construcción de una representación social*. Artículo basado en una ponencia presentada en el XIV Congreso Mexicano de Investigación Educativa, San Luis Potosí México, noviembre de 2017.

MINED (1984). *Memoria de Labores 1983-1984*.

MINED (1985). *Memoria de Labores 1984-1985*.

MINED (1990). *Memoria de Labores 1989-1990*.

MINED (1991). *Memoria de Labores 1990-1991*.

MINED (1993). *Memoria de Labores 1992-1993*.

MINED (1995). *Memoria de Labores 1994-1995*.

MINED (1996). *Memoria de Labores 1995-1996*.

MINED (Ed.). (1995). *Lineamientos generales del Plan Decenal, 1995-2005*.

Ministerio de Educación (MINED) (Ed.). (1999a). *Fundamentos curriculares de la educación media*.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1990). *Estrategia internacional del desarrollo para el cuarto decenio de las naciones unidas para el desarrollo*. <https://undocs.org/es/A/RES/45/199>

- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1994). *Declaración mundial sobre educación para todos y Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*. http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (1995). *Recommendation of the council of the OECD on improving the quality of government regulation*. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD\(95\)95](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD(95)95)
- Pigozzi, M. J. (2008). ¿Qué es la “calidad de la educación”? (Desde la perspectiva de la UNESCO). En K. N. Ross y I. J. Genevois (Eds.), *Estudios internacionales sobre la calidad de la educación: La planificación de su diseño y la gestión de su impacto* (pp. 39-49). UNESCO.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). (2002). *Informe de progreso educativo El Salvador*. Centro ALFA.
- UNESCO. (1959). Presentación. *Proyecto Principal de Educación Unesco-América Latina*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001900/190027so.pdf>
- UNESCO. (1990). *Declaración mundial sobre educación para todos*. Tailandia
- Wolf Jr., C. (1998). *El auge de las fuerzas del mercado*. RAND CORP SANTA MONICA CA.
- World Bank (1993). *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.

Caso Nicaragua

- Álvarez, A. L., Castillo, M., Elvir, A. P. & Vijil, J. (2014). *Quinto Informe Estado de la Región: Las políticas de la educación en Centroamérica*. PEN ERCA & CIASES.
- Apple, M. (1993). The politics of official knowledge: Does a national curriculum make sense? *Teachers College Record*, 95(2), 222-241. <https://web.stanford.edu/class/educ232b/Apple.pdf>
- Arcia, G. & Belli, H. (2001). *La autonomía escolar en Nicaragua*. PREAL.
- Arcia, G. (2000). *Financiamiento de la educación y la reforma educativa: Tendencias e implicaciones*. En J. C. Navarro, K. Taylor, A. Bernasconi & L. Tyler. (Eds.), *Perspectivas*

- sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas (pp. 295-310). Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional.
- Arnové, R. (1994). *La educación como terreno de conflicto: Nicaragua 1979-1993*. Editorial UCA.
- Arnové, R., Torres, A., Franz, S. & Morse, K. (1996). A political sociology of education and development in Latin America: the conditioned state, neoliberalism, and educational policy. *International Journal of Comparative Sociology*, 37(1-2), 140-159. https://brill.com/view/journals/ijcs/37/1-2/article-p140_8.xml
- Arrién, J. B. & Matus, L. R. (1989). *Nicaragua: Diez años de educación en la Revolución*. Ministerio de Educación.
- Arrién, J. B. (1991). *Objetivo: Desmantelar la educación sandinista*. *Envío*, 118. <http://www.envio.org.ni/articulo/681>
- Arrién, J. B., Gorostiaga, X., Tünnermann, C., Lucio Gil, R. & De Castilla, M. (1997). *Nicaragua: La educación en los noventa. Desde el presente... pensando el futuro*. PREAL.
- Arrién, J. B. (2000). *La educación y la reforma de la educación en América Central*. En J. C. Navarro, K. Taylor, A. Bernasconi & L. Tyler. (Eds.), *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas* (pp. 345-366). Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional.
- Asensio, C. (2014). *Calidad y equidad para el desarrollo humano: Informe de progreso educativo Nicaragua*. PREAL & Eduquemos.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1998). *Evaluación del programa de país: Nicaragua 2002-2007*.
- Banco Mundial. (1996). *El desarrollo en la práctica: Prioridades y estrategias para la educación*.
- Bay, K. E. (2006). *Does Participatory Governance Deliver? Citizen Participation and Social Service Delivery in Nicaragua* [Tesis doctoral, Universidad de Brown].
- Belli, H. & Arcia, G. (2001). *La autonomía escolar en Nicaragua*. Restableciendo el contrato social. *PREAL*, 21. https://www.researchgate.net/profile/Gustavo-Arcia/publication/44827855_La_Autonomia_escolar_en_Nicaragua_restableciendo_

el_contrato_social/links/5697da0b08ae1c4279052733/La-Autonomia-escolar-en-Nicaragua-restableciendo-el-contrato-social.pdf

- Bonal, X. (1998). *Sociología de la educación: una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*. Ediciones Paidós Ibérica.
- Castillo Aramburu, M. & Martínez Ellsberg, J. (2016). *Programa Escuelas Autónomas en Nicaragua: Lecciones de una experiencia*. En M. Souto Simão (Coord.), *Transferencias directas a escuelas: reflexiones sobre la práctica en América Latina* (pp. 164-197). IPE-UNESCO.
- Castillo, M. (1998). *La descentralización de los servicios de educación en Nicaragua*. En E. Di Gropello & R. Cominetti (Comps.), *La descentralización en la educación y en la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (pp. 209-222). CEPAL.
- Castillo, M. (1999). *La descentralización de los servicios de la educación: El caso de Nicaragua* [Tesis doctoral, Universidad de Costa Rica].
- Clark, J., Gewirtz, S. & MacLaughlin, E. (Eds.). (2000). *New Managerialism, New Welfare?* SAGE Publications.
- Colella, L. & Díaz Salazar, R. (2015). *El discurso de la calidad educativa: un análisis crítico*. *Educación y educadores*, 18(2), 287-303. <https://educacionyeducadores.unisabana.edu.co/index.php/eye/article/view/4866/3925>
- Corrales, J. (2006). *Does Parental Participation in Schools Empower or Strain Civil Society? The Case of Community-managed Schools in Central America*. *Social Policy & Administration*, 40(4), 450-470. https://jcorrales.people.amherst.edu/documents/spol_498.pdf
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: A focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17. <https://doi.org/10.1080/026809399286468>
- Dale, R. (2000). *Globalization and education: Demonstrating a “common world educational culture” or locating a “globally structured educational agenda”?* *Educational Theory*, 50(4), 427-448. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1741-5446.2000.00427.x>

- Dalin, P., Ayono, T., Biazen, A. & Dibaba, B. (1990). *How Schools Improve. An International Report*. Cassell.
- De Castilla Urbina, M. (2001). *Educación no es escuela y escuela no es empresa*. *Envío*, 229. <http://www.envio.org.ni/articulo/1072>
- Decreto No. 71-98, Reglamento a la Ley 290, Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo. *La Gaceta*, diario oficial, n.º 205, del 30 y el 31 de octubre de 1998. <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/9e314815a-08d4a6206257265005d21f9/c97c905d7c7b13cc0625712c00651997?OpenDocument>
- Di Gropello, E. & Cominetti, R. (1998). *La descentralización en la educación y en la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. CEPAL.
- Di Gropello, E. (1999). *Los modelos de descentralización educativa en América Latina*. *Revista de la CEPAL*, 68, 153-170. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12183/1/068153170_es.pdf
- Di Gropello, E. (2006). *A comparative analysis of school-based management in Central America*. World Bank.
- Edwards, B. (2014). *¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador*. *Archivos Analíticos de Política Educativa*, 22(12), 1-34. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275031898007>
- Elvir, A. P. & Vijil, J. (2006). *Municipalización educativa y desarrollo local: experiencias y lecciones aprendidas en tres municipios de Nicaragua*. SNV-Servicio de Cooperación Holandés-Nicaragua & Centro de Investigación y Acción Educativa Social.
- Epstein, J. (1995). School/Family/Community Partnerships: Caring for the Children We Share. *Phi Delta Kappan*, 76(9), 701-712. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/003172171009200326>
- Epstein, J. L. (1986). Parents' reactions to teacher practices of parent involvement. *Elementary School Journal*, 86, 277-294.
- Espínola, V. (2000). *Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*. BID.

- Füller, B. & Rivarola, M. (1998). *Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors*. The World Bank.
- García Rocha, C. (2012). *Gestión, control y rendición de cuentas bajo el régimen de Autonomía Escolar*. IEEPP.
- Gentili, P. (1999). *El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina*. En F. Álvarez Uría-Rico (Comp.), *Neoliberalismo versus democracia* (pp. 102-129), La Piqueta. <http://www.ipeca.edu.mx/Biblioteca/Documentos/Documento1.pdf>
- Gershberg, A. I. (1999a). *Decentralization, citizen participation and the role of the state*. *Latin American Perspectives*, 26(4), 8-38. <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0094582X9902600401>
- Gershberg, A. I. (1999b). *Education 'Decentralization' Processes in Mexico and Nicaragua: legislative versus ministry-led reform strategies*. *Comparative Education*, 35(1), 63-80. <https://www.jstor.org/stable/3099467?seq=1>
- Gillies, J., Galisson, K., Sanyal, A. & Drury, B. (2010). Nicaragua. En J. Gillies (Dir.). *The power of persistence: Education System Reform and Aid Effectiveness* (pp. 99-110). USAID & Educational Quality Improvement Program.
- Giroux, H. (1983). *Teorías de la reproducción y la resistencia en la nueva sociología de la educación: Un análisis crítico*. *Harvard Education Review*, 3. http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/17_07pole.pdf
- Gobierno de Nicaragua. (2004). *Plan Nacional de Desarrollo*.
- Gómez, D. (2003). *Hemos aprendido a no pedir favores, ahora exigimos derechos*. *Envío*, 254. <http://www.envio.org.ni/articulo/1221>
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks*. Lawrence & Wishart.
- Guatemala, T. & Davila, R. (1996). *La autonomía administrativa en los institutos de educación media de Managua*. Estudio monográfico en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Hannaway, J. (1991). The Organization and Management of Public and Catholic Schools: Looking inside the 'Black Box'. *International Journal of Educational Research*, 15(5), 463-481. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/088303559190025N>

Henderson, A. T. & Berla, N. (1994). *The Family is Critical to Student Achievement*. Center for Law and Education.

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas. (2016). *Nicaragua Eficacia escolar y calidad educativa. ¿Qué nos dicen los resultados del TERCE?* <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Recomendaciones-politicas-educativas-TERCE.pdf>

King, E. & Özler, B. (1998). *What's Decentralization Got To Do With Learning?: The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform*. Nicaragua [Paper presented at the Annual Meetings of the American Educational Research Association held in San Diego, CA, April 13-17], World Bank.

King, E., Özler, B. & Rawlings, L. (1999). *Impact evaluation of education reforms: Nicaraguan's school autonomy reform: Fact or fiction?* World Bank.

Ley n.º 413, Ley de Participación Educativa. *La Gaceta* n.º 56, del 21 de marzo de 2002.

Ley n.º 582, Ley General de Educación. *La Gaceta*, n.º 150 del 3 de agosto de 2006.

Lucio Gil, R. (1997). *Los casos de transformación curricular y la Autonomía Escolar*. En J. B. Arrién, X. Gorostiagna, C. Tünnermann, R. Lucio Gil & M. de Castilla (Comps). *Nicaragua: La Educación en los noventa. Desde el presente... pensando el futuro* (pp. 60-74). PREAL.

Martiniello, M. (2000). *Participación de los padres en la educación: Hacia una taxonomía para América Latina*. En J. C. Navarro, K. Taylor, A. Bernasconi & L. Tyler. (Eds.), *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas* (pp. 175-210). Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (2006). *Estado de la Educación Básica y Media 2005*.

Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. (1998). *Autonomía Escolar en Nicaragua: Segundo Vistazo a la Reforma 1995-1997*.

Montenegro, S. & Cuadra, E. (2004). *La descentralización en Nicaragua*. CINCO.

- Moutsios, S. (2010). *Power, politics and transnational policy-making in education. Globalisation, Societies and Education*, 8(1), 121-141. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14767720903574124>
- Navarro, J. C., Taylor, K., Bernasconi, A. & Tyler, L. (Eds.). *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas*. Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional.
- Novelli, M., Higgins, S., Ugur, M. & Valiente, O. (2014). *The political economy of education systems in conflict-affected context*. University of Sussex & UKaid.
- Parker, C. E. (2005). *Teacher Incentives and Student Achievement in Nicaraguan Autonomous Schools*. En E. Vegas, *Incentives to Improve Teaching: Lessons from Latin America* (pp. 359-387). World Bank.
- Prawda, J. (1992). *Education Decentralization in Latin America. Lessons Learned*. World Bank.
- Programa para la Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe. (2000). *Mañana es muy tarde*. Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa.
- Puryear, J. (2000). *Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors*. En J. C. Navarro, K. Taylor, A. Bernasconi & L. Tyler. (Eds.), *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas* (pp. 165-174). Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional.
- Quintana Flores, M. (2011). *Apuntes sobre la educación en Nicaragua*. IEEPP.
- Rivas, A. (2001). *Familia, libertad y pobreza: Un nuevo híbrido de las escuelas autónomas en Nicaragua*. UNESCO.
- Rizvi, F. & Lingard, B. (2010). *Globalizing education policy*. Routledge.
- Robertson, S. & Dale, R. (2013). *The social justice implications of privatization in education governance frameworks: A relational account*. *Oxford Review of Education*, 39(4), 426-445. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03054985.2013.820465>
- Robinson, W. (2007). *Theories of globalization*. En G. Ritzer, *The Blackwell Companion to Globalization* (pp. 125-143). Blackwell Publishing.

- Rocha, J. L. (2007). *De cómo nos convirtieron de ciudadanos-tutelados en ciudadanos-clientes y de por qué no se ven salidas*. *Envío*, 304. <http://www.envio.org.ni/articulo/3597>
- Sánchez, A. L. (s. f.). *La descentralización de la educación en Nicaragua*. <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/la-descentralizacion-de-la-educacion-en-nicaragua>
- Snow, C., W. Barnes, J., Chandler, I., Goodman, L. & Hemphill. (1991). *Unfulfilled Expectations: Home and School Influencies on Literacy*. Harvard University Press.
- St. Louis, M. J. (2006). *Does education decentralization reform in Nicaragua influence household schooling decisions?* [Tesis de maestría, Universidad de Georgetown].
- Summers, A. & Johnson, W. (1996). *The Effects of School-Based Management Plans*. En E. A. Hanushek & D. W. Jorgenson (Eds.), *Improving America's Schools: The Role of Incentives* (pp. 75-96). National Research Council. <https://www.nap.edu/read/5143/chapter/6>
- Torres Rivas, E. (2007). *La piel de Centroamérica, una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*. FLACSO.
- Torres, C. A. (1992). *Estado, educación no formal y socialismo en Cuba, Nicaragua y Granada*. *Desarrollo Económico*, 31(124), 503-502. <https://www.jstor.org/stable/3466991?seq=1>
- Tünnermann, C. (s. f.). *Políticas educativas en américa latina y su incidencia en la calidad de la educación* [No publicado].
- Verger, A., Moschetti, M. & Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Educación Internacional.
- Vijil, J. (2010). *La nueva estrategia de educación es una decisión electoral y no tiene en cuenta la calidad*. *Envío*, 339. <http://www.envio.org.ni/articulo/4190>
- Williams, J. (1997). *Improving School-Community Relations in the Periphery*. En H. D. Nielsen y W. K. Cummings (Eds.), *Quality Education for All. Community Oriented Approaches*. Routledge.
- Winkler, D. (1997). *Descentralización de la educación: Participación en el manejo de las escuelas al nivel local*. Banco Mundial.

- Winkler, D. R. & Gershberg, A. I. (2000). *Education decentralization in Latin America: The effect on the quality of schooling*. World Bank.
- Winkler, D. R. (1993). *Fiscal decentralization and accountability in education: Experiences in four countries*. En J. Hannaway y M. Carnoy (Comps.), *Decentralization and school improvement: Can we fulfill the promise* (pp. 102-134). Wiley.
- Wolff, L. (2000). *La educación secundaria en América Central, Panamá y República Dominicana: Políticas esenciales para el crecimiento y la reforma*. En J. C. Navarro, K. Taylor, A. Bernasconi & L. Tyler. (Eds.), *Perspectivas sobre la reforma educativa: América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas* (pp. 259-294). Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional.
- World Bank. (1993). Republic of Nicaragua. *Review of Social Sector Issues*, 10671.
- Young, K. (2005). *Educando al hombre nuevo: La pedagogía histórica y política de la Cruzada Nacional de Alfabetización*. *Sit Digital Collections*. https://digitalcollections.sit.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1451&context=isp_collection

Caso Honduras

- Acevedo, J. A. (2005). TIMSS and 3ISA. Dos proyectos internacionales de evaluación del aprendizaje escolar en ciencias. *Revista Eureka sobre Enseñanza y Divulgación de las Ciencias*, 2(3), 282-301. <https://revistas.uca.es/index.php/eureka/article/view/3892/3467>
- Apple, M. (1996). *Política cultural y educación*. Morata.
- Apple, M. (2009). Educación, política y transformación social. *Utopías. Nuestra Bandera. Revista de Debate Político y Teórico*. 220, 17-35.
- Arancibia, J. (2001). *Honduras: ¿Un Estado Nacional?* (3.ª ed.). Guaymuras.
- Bagley, B. (2012). Drug trafficking and organized crime in the Americas: Major trends in the twenty-first century. *Woodrow Wilson Centre for International Scholars*, 1-20. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/BB%20Final.pdf>

- Ball, S. & Bowe, R. (1992). Subject departments and the “implementation” of National Curriculum policy: an overview of the issues. *Journal of Curriculum Studies*, 24(2), 97-115. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0022027920240201>
- Ball, S. (1994). *Education Reform: A critical and post-structural approach*. Open University Press.
- Ball, S. (2001). Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo sem Fronteiras*, 1(2), 99-116. <https://gestaoeducacaoespecial.ufes.br/sites/gestaoeducacaoespecial.ufes.br/files/field/anexo/ball.pdf>
- Belfield, C. R. & Levin, H. M. (2002). *Privatización de la educación: causas, consecuencias e implicaciones de planificación*. Instituto Internacional de Planificación Educativa.
- Bellei, C., Cabalin, C. & Orellana, V. (2014). The 2011 Chilean student movement against neoliberal educational policies. *Studies in Higher Education*, 39(3), 426-440. <http://ppgecpan.sites.ufms.br/files/2016/11/Bellei-Cabalin-et-al-2014.pdf>
- Bernstein, B. & Díaz, M. (1985). Hacia una teoría del discurso pedagógico. *Revista Colombiana de Educación*, 15, 1-41. <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/view/5120/4199>
- Bobbio, N. (1996). *Igualdade e liberdade*. Ediouro.
- Bordoli, E., Martinis, P., Moschetti, M., Conde, S. & Alfonzo, M. (2017). *Privatización educativa en Uruguay: políticas, actores y posiciones*. <https://ei-ie-a.org/recurso/privatizacion-educativa-en-uruguay-politicas-actores-y-posiciones>
- Bowe, R., Ball, S. & Gold, A. (1992). *Reforming Education and Changing Schools*. Routledge.
- Campos-Martínez, J. & Fernández, B. (2014). *Resistiendo la emboscada neoliberal desde las escuelas: experiencias de organización docente contra las pruebas estandarizadas*. *Docencia*, 52, 73-87. https://www.researchgate.net/publication/282649766_Resistiendo_la_emboscada_neoliberal_desde_las_escuelas_Experiencias_de_organizacion_docente_contra_las_pruebas_estandarizadas
- Chacón, L. (2013). La gestión escolar en el marco de las políticas públicas educativas venezolanas. ¿Un asunto político? *Omnia*, 19(1), 63-74. <https://biblat.unam.mx/hevila/OmniaMaracaibo/2013/vol19/no1/4.pdf>

- Carnoy, M. (2016). Educational Policies in the Face of Globalization, en K. Mundy, A. Green, B. Lingard & A. Verger (Eds.). *The Handbook of Global Education Policy* (pp. 27-42). Wiley Online Library.
- Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC). (2008). *Estadísticas en Educación de los Países Centroamericanos*. <https://dds.cepal.org/redesoc/publication?id=1077>
- Codero, J. M. & Manchón, C. (2014). *Factores explicativos del rendimiento en educación primaria: un análisis a partir de TIMSS 2011*. *Estudios sobre Educación*, 27, 9-35. <https://revistas.unav.edu/index.php/estudios-sobre-educacion/article/view/484>
- Connell, R. (2013). The neoliberal cascade and education: an essay on the market agenda and its consequences. *Critical Studies in Education*, 54(2), 99-112. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17508487.2013.776990>
- Cornejo, R. & Reyes, L. (2008). *La cuestión docente. Chile: Experiencias organizacionales y acción colectiva de profesores*. Fundación Laboratorio de Políticas Públicas. https://www.academia.edu/5210054/La_cuesti%C3%B3n_docente_chile_experiencias_organizacionales_y_acci%C3%B3n_colectiva_de_profesores
- Dale, R. (2000). Globalization and Education; Demonstrating a “Common World Educational Culture” or locating a “Globally Structured Educational Agenda”? *Educational Theory*, 50(4), 427-448. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1741-5446.2000.00427.x>
- D'ans, A.-M. (2007). *Honduras: Difícil emergencia de una nación, de un Estado*. Renal Video Producción.
- Del Pozo, J. (2002). *Historia de América Latina y del Caribe: 1825-2001*. Lom Ediciones.
- Edwards, D. B. (2014). ¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(12), 1-34. <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1441/1209>
- Edwards, D. B. (2018). *Accountability through Community-Based Management? Implications from the Local Level Implementation in El Salvador of a Globally-Popular Model*. In R. Clothey & K. Heidemann (Eds.). *Another Way: Decentralization, Democratization*

and the Global Politics of Community-Based Schooling (pp. 47-64). Brill/Sense. <https://brill.com/view/book/edcoll/9789004384712/BP000014.xml>

Edwards, D. B., Moschetti, M. C. & Caravaca, A. (2019). *La educación en Honduras: entre la privatización y la globalización*. Internacional de la Educación. <https://ei-ie-al.org/recurso/la-educacion-en-honduras-entre-la-privatizacion-y-la-globalizacion#:~:text=de%20la%20publicaci%C3%B3n%3A-,La%20Educaci%C3%B3n%20en%20Honduras%3A%20entre%20la%20privatizaci%C3%B3n%20y%20la%20globalizaci%C3%B3n,a%20una%20educaci%C3%B3n%20de%20calidad.>

Figueroa Ibarra, C. (1993). Centroamérica entre la crisis y la esperanza, en E. Torres Rivas (Ed.), *Historia general de Centroamérica: Historia inmediata* (pp. 35-88). Ediciones Siruela.

Fischman, G. E., Topper, A., Silova, I., Goebel, J. & Holloway, J. L. (2018). Examining the influence of international large-scale assessments on national education policies. *Journal of Education Policy*, 34(4), 470-499. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02680939.2018.1460493>.

FEREMA (2017). *Informe de Progreso Educativo. Honduras*. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/07/InformedeProgresoEducativo2017.pdf>

Gaber, S., Cankar, G., Umek, L. M. & Tašner, V. (2012). El peligro de una conceptualización inadecuada en PISA para la política educativa. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 42(4), 647-663.

Giddens, A. (2011). *Más allá de la izquierda y la derecha: El futuro de las políticas radicales*. Cátedra.

Gómez, O. (2015). *La evaluación estandarizada y el objetivo de privatizar de gran escala: la polémica sobre el SIMCE y una mirada desde la visión de la economía*. *Foro Educativo*, 24(2), 101-113. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6429422>

Hernández, A. (1997). *El neoliberalismo en Honduras*. Guaymuras.

Komatsu, H. & Rappleye, J. (2017). A new global policy regime founded on invalid statistics? Hanushek, Woessmann, PISA, and economic growth. *Comparative*

Education, 53(2), 166-191. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03050068.2017.1300008>

Lingard, B., Rawolle, S. & Taylor, S. (2005). Globalizing policy sociology of education: working with Bordieu. *Journal of Education Policy*, 20(6), 759-777. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02680930500238945>

Lundgren, U. P. (2013). PISA como instrumento político. La historia detrás de la creación del programa PISA. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 17(2), 15-29. <http://www.ugr.es/~recfpro/rev172ART1.pdf>

Novelli, M., Higgins, S., Ugur, M. & Valiente, O. (2014). *The Political Economy of Education Systems in Conflict-affected Contexts*. University of Sussex & UKaid. <http://eppi.ioe.ac.uk/cms/Portals/0/PDF%20reviews%20and%20summaries/Political%20Economy%20Education%202014%20Novelli%20report.pdf?ver=2014-11-24-104035-650>

Massey, D. (2005). *For Space*. Sage.

Miranda, L. & Schleicher, A. (2009). *La educación peruana en el contexto de PISA*. Grupo Santillana y Consejo Nacional de Educación. <http://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/1129/680.%20Lo%20que%20el%20Per%20puede%20aprender%20de%20los%20resultados%20comparados%20de%20las%20pruebas%20PISA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Molina Chocano, G (2012). Transición política, modernización económico-institucional y movilización de la sociedad civil en Honduras, en A. Frassinetti & J. Castellanos (Coords.), *Tres décadas de transición política en Honduras* (pp. 20-37). Editorial Universitaria.

Moncada, G. & López, V. (2016). *El uso y la implementación del modelo de evaluación en Honduras*. INIEES.

Morales, R. (2005). El financiamiento de la educación en Honduras, en *Memorias del Congreso Pedagógico 2005*. Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

Morales, R. & Magalhães, A. (2013). Visiones, tensiones y resultados. La nueva gobernanza de la educación. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21(3), 1-13. <https://www.redalyc.org/pdf/2750/275029728003.pdf>

- Morales, R. & Magalhães, A. (2014). Luces y sombras de la política de educación intercultural bilingüe en Honduras. *Paradigma. Revista de Investigación Educativa*, 20(33), 9-22. <https://doi.org/10.5377/paradigma.v20i33.1422>
- Murga-Frassinetti, A. & Castellanos, J. (2012). Introducción, en A. Murga-Frassinetti y J. Castellanos (Coords.), *Tres décadas de transición política en Honduras* (pp. 1-5). Editorial Universitaria.
- O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la democracia, en R. Mariani (Coord.), *Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. PNUD.
- O'Donnell, G. & Schmitter, P. (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario: tentativas sobre democracias inciertas*. Paidós.
- Olszen, M., Codd, J. A. & O'Neill, A. M. (2004). *Education policy: Globalization, citizenship and democracy*. Sage.
- Posas, M. (2012). *Cambio y persistencia en la educación hondureña (primaria, secundaria y normal): Siglos XIX, XX e inicios del siglo XXI*. Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.
- Ramírez, M. (2009). *Política económica y FMI en Honduras: El acuerdo stand by actual*. Centro de Investigación y Propuestas Económicas y Sociales.
- Ramos, M. (2012). Financiamiento de la educación en Honduras. En R. Salgado y R. Rápalo (Coords.), *Estado de la educación en Honduras* (pp. 127-142). Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán
- Ravitch, D. (2009). *Time to kill 'no child left behind'*. Recuperado de http://www.edweek.org/ew/articles/2009/06/04/33ravitch_ep.h28.htm
- Reimers, F. (2000). Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXX(2), 11-42. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27030202>
- Rizvi, F. & Lingard, B. (2010). *Globalizing Education Policy*. Routledge.
- Rodríguez, M. (2012). Sistema político y partidos políticos, en A. Murga-Frassinetti y J. Castellanos (Coords.), *Tres décadas de transición política en Honduras* (pp. 84-115). Editorial Universitaria.

- Robertson, R. (1995). Glocalisation: Time, space and homogeneity, en M. Featherstone, S. Lash & R. Roland (Eds.), *Global Modernities* (pp. 25-44). Sage.
- Robertson, S. & Dale, R. (2001). Regulação e risco na governação da educação: gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos estados competitivos. *Educação, Sociedade e Culturas*, 15, 117-147. <https://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC15/15-7-roberston.pdf>
- Sahlberg, P. (2016). The Global Educational Reform Movement and Its Impact on Schooling, en K. Mundy, A. Green, B. Lingard, & A. Verger (Eds.), *The Handbook of Global Education Policy* (pp. 128–144). Wiley-Blackwell.
- Salgado, R. (2012). Política agraria, en A. Murga-Frassinetti y J. Castellanos (Coords.), *Tres décadas de transición política en Honduras* (pp. 303-320). Editorial Universitaria.
- Secretaría de Educación (2008). *Mejorando el Impacto al Desempeño Estudiantil en Honduras (MIDEH): El Currículo Nacional Básico en el aula*. Honduras.
- Souto Simão, M., Pinkasz, D. & Sourrouille, F. (2015). *Transferencias financieras a escuelas y el derecho a la educación. El caso del Programa Hondureño de Educación Comunitaria*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245140.locale=es>
- Tarabini, A. & Bonal, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de Educación*, 355, 235-255. <http://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:c44940f5-d78d-407b-91ef-7650e5156892/re35510.pdf>
- Torres Calderón, M. (2012). El Estado, ese oscuro y malogrado objeto del deseo, en A. Murga-Frassinetti & J. Castellanos (Coords.), *Tres décadas de transición política en Honduras* (pp. 38-83). Editorial Universitaria.
- Torres-Rivas, E. (2007). *La piel de Centroamérica*. FLACSO.
- Torres-Rivas, E. (2012). Honduras ¿la transición permanente?, en A. Murga-Frassinetti & J. Castellanos (Coords.), *Tres décadas de transición política en Honduras* (pp. 6-19). Editorial Universitaria.
- Transnational Institute (2012). *The Northern Triangle's drugs-violence nexus: The role of the drugs trade in criminal violence and policy responses in Guatemala, El Salvador and Honduras*. <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/The%20Northern%20Triangle's%20drugs-violence%20nexus.pdf>

Transparency International (2010). *Corruption Perceptions Index 2010*. https://images.transparencycdn.org/images/2010_CPI_EN.pdf

Velásquez, E. (2002). Historia de la Doctrina de la Seguridad Nacional. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 27(1), 11-39. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1723/1304>

Verger, A., Novelli, M. & Altinyelken, H. K. (2012). Global Education Policy and International Development: An Introductory Framework. In *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies* (pp. 3-32). Bloomsbury Academic.

Verger, A., Steiner-Khamsi, G. & Lubienski, C. (2017). The emerging global education industry: analysing market-making in education through market sociology. *Globalisation, Societies and Education*, 15(3), 325-340. <https://repository.graduateinstitute.ch/record/295889/>

Verger, A., Parcerisa, L. & Fontdevila, C. (2018). The growth and spread of large-scale assessments and test-based accountabilities: a political sociology of global education reforms. *Educational Review*, 71(1), 5-30. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00131911.2019.1522045>

Verger, A. & Parcerisa, L. (2018). Responsabilidad basada en pruebas y el aumento de la gobernanza reguladora en educación: una revisión de los impulsores globales, en A. Wilkins y A. Olmedo (Eds.). *Gobernanza educativa y teoría social: enfoques interdisciplinarios de la investigación*. Bloomsbury.

Weiner, L. (2012). *The future of our schools: Teachers unions and social justice*. Haymark.

Análisis de casos Centroamericanos

AIDPI. (31 de marzo de 1995). *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*. *Diario Centroamérica*. http://www.lacult.unesco.org/docc/oralidad_08_70-79-anales.pdf

Anderson, G. & Cohen, M. (2015). Redesigning the identities of teachers and leaders: A framework for studying New Professionalism and education resistance. *Education Policy Analysis Archives*, 23(85), 1-25. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.2086>.

- Apple, M. (2001). *Educating the right way book*. Routledge.
- Archer, D. (1994). The changing roles of non-governmental organizations in the field of education (in the context of changing relationships with the state). *International Journal of Educational Development*, 14(3), 223-232. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0738059394900361?via%3Dihub>
- Au, W. (2018). *A Marxist education: Learning to change the world*. Haymarket Books.
- Azmanova, A. (2020). *Capitalism on edge: How fighting precarity can achieve radical change without crisis or utopia*. Columbia University Press.
- Barry, T. (1991). *Central America inside out: The essential guide to its societies, politics, and economics*. Grove Weidenfeld.
- Baumann, R. (2008). *Integration in Latin America – trends and challenges*. CEPAL. <https://www.cepal.org/en/publications/37936-integration-latin-america-trends-and-challenges>
- Bernstein, B. (1990). *Class, codes and control. Volume IV: The structuring of pedagogic discourse*. Routledge.
- Biekart, K. (2013). European NGOs and democratisation in Central America: Assessing performance in the light of changing priorities. En M. Edwards & D. Hulme (Eds.), *Non-governmental organizations: Performance and accountability beyond the magic bullet*. (pp. 63-72). Earthscan.
- Bonal, X. (1998). *Sociología de la educación: Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*. Ediciones Paidós Ibérica.
- Braun, A., Maguire, M. & Ball, S. (2010). *Policy enactments in the UK secondary school: Examining policy, practice and school positioning*. *Journal of Education Policy*, 24(4), 547-560. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02680931003698544>
- Bray, M. (2003). *Community initiatives in education: Goals, dimensions and linkages with governments*. *Compare*, 33(1), 31-45. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03057920302598>
- Bruneau, T. (2014). Pandillas and security in Central America. *Latin American Research Review*, 49(2), 152-172. <https://muse.jhu.edu/article/551983>

- Bulmer-Thomas, V. (1987). *The political economy of Central America since 1920*. Cambridge University Press.
- Bull, B. (2005). *Aid, power and privatization: The politics of telecommunication reform in Central America*. Edward Elgar.
- Butler, J. (2009). Performativity, precarity and sexual politics. *Revista de Antropología Iberoamericana*, 4(3), i-xiii. <http://www.aibr.org/antropologia/04v03/criticos/040301b.pdf>
- Buzajan, M., Hare, S., La Belle, T. & Stafford, L. (1987). *International agency assistance to education in Latin America and the Caribbean, 1970-1984*. *Comparative Education*, 23(2), 161-171. https://www.jstor.org/stable/3098984?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Cadena, A., Giraut, J., Grosman, N. & Oliveira, O. (2019). *Unlocking the economic potential of Central America and the Caribbean*. McKinsey & Company. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/americas/unlocking-the-economic-potential-of-central-america-and-the-caribbean>
- Coatsworth, J. (1994). *Central America and the United States: The clients and the colossus*. Twayne.
- Cox, R. (1994). *Power and profits: U.S. policy in Central America*. University Press of Kentucky.
- Cuéllar-Marchelli, H. (2003). Decentralization and privatization of education in El Salvador: Assessing the experience. *International Journal of Educational Development*, 23(2), 45-166. [https://doi.org/10.1016/S0738-0593\(02\)00011-1](https://doi.org/10.1016/S0738-0593(02)00011-1)
- Dale, R. (1989). *The State and Education Policy*. Milton Keynes: Open University Press.
- Dale, R. (1997). The State and the Governance of Education: An Analysis of the Restructuring of the State-Education Relationship. En A. H. Halsey, H. Lauder, P. Brown & A. S. Wells (Eds.), *Education: Culture, Economy, Society* (pp. 273-282). Oxford University Press.

- Dale, R. (1999). Specifying Globalization Effects on National Policy: Focus on the Mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14(1), 1-17. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/026809399286468>
- Dale, R. (2000). Globalization and education: Demonstrating a 'common world educational culture' or locating a 'globally structured educational agenda'? *Educational Theory*, 50(4), 427-448. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1741-5446.2000.00427.x>
- Desuelle, D. & Schipke, A. (Eds.) (2008). *Central America: Economic progress and reforms*. International Monetary Fund.
- Di Gropello, E. (2006). *A Comparative analysis of school-based management in Central America*. *World Bank Working Paper*, 72. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6978/350360A0Compar1chool01OFFICIAL0USE1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Edwards, B. (2014). ¿Cómo analizar la influencia de los actores e ideas internacionales en la formación de políticas educativas nacionales? Una propuesta de un marco de análisis y su aplicación a un caso de El Salvador. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(12), 1-37. <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1441/1209>
- Edwards Jr., D. B. (2018). *The Trajectory of Global Education Policy. Community-based Management in El Salvador and the Global Reform Agenda*. Palgrave.
- Edwards Jr., D. B. (2019). Shifting the perspective on community-based management of education: From systems theory to social capital and community empowerment. *International Journal of Educational Development*, 64, 17-26. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0738059318304255>
- Edwards Jr., D. B. & Klees, S. (2014). Participación en el desarrollo internacional y la gobernanza de educación: Tres perspectivas y el caso de El Salvador. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 5(5), 107-121. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4766916>
- Edwards Jr., D. B. & Loucel, C. (2016). El Programa EDUCO, las evaluaciones de impacto y la economía política de la reforma educativa global. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(92), 1-53. <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2019/1821>

- Edwards Jr., D. B., Moschetti, M. & Caravaca, A. (2019). *La educación en Honduras: entre la privatización y la globalización*. Education International.
- Edwards Jr., D. B., Victoria, J. & Martin, P. (2014). Corrientes internacionales, desarrollos estructurales, preferencias nacionales y la implementación de políticas educativas: Hallazgos en El Salvador durante el periodo 1990-2005. *Journal of Supranational Policies of Education*, 2, 111-140. <https://revistas.uam.es/jospoe/article/view/5630>
- Farahmandpur, R. (2004). Essay review: A Marxist critique of Michael Apple's neo-Marxist approach to educational reform. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 2(1), 1-30. <http://www.jceps.com/wp-content/uploads/PDFs/02-1-4.pdf>
- Gambone, M. (2001). *Capturing the revolution: The United States, Central America, and Nicaragua, 1961-1972*. Praeger.
- Ganimian, A. (2016). Why do some school-based management reforms survive while others are reversed? The cases of Honduras and Guatemala. *International Journal of Educational Development*, 47, 33-46. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2015.12.001>
- Gershberg, A. (1999). Decentralization, citizen participation, and the role of the State: The Autonomous School Program in Nicaragua. *Latin American Perspectives*, 26(4), 8-38. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582X9902600401>
- Hammond, J. (1998). *Fighting to learn: Popular education and guerrilla war in El Salvador*. Rutgers University Press.
- Harrington, J. (2009). Private higher education in a Cold War world: Central America. *American Educational History Journal*, 36(1), 133-150. <https://eric.ed.gov/?id=EJ863685>
- Kaestner, R. & Gershberg, A. (2002). *Lessons learned from Nicaragua's School Autonomy reform: A review of research by the Nicaragua reform evaluation team of the World Bank* [Paper written for the project Empowering parents while making them pay: Autonomous Schools in Nicaragua, New School University].
- Kennedy, J. (1962). *Public papers of the presidents of the United States: January 1 to December 31, 1962*. United States Government Printing Office.

- Klein, N. (2007). *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*. Picador.
- Krakowski, M. (2008). The relations between the European Union and Latin America and the Caribbean: Current state and perspectives. *Intereconomics* (March/April), 112-120. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2008/number/2/article/the-relations-between-the-european-union-and-latin-america-and-the-caribbean-current-state-and-persp.html>
- Langley, L. & Schoonover, T. (1995). *The banana men: American mercenaries and entrepreneurs in Central America, 1880-1930*. University Press of Kentucky.
- Leys, C. (1996). *The rise and fall of development theory*. Indiana University Press.
- Lindo-Fuentes, H. & Ching, E. (2012). *Modernizing minds in El Salvador: Education reform and the Cold War, 1960-1980*. University of New Mexico Press.
- Maldonado-Torres, N. (2016). Outline of ten theses on coloniality and decoloniality. *Foundation Frantz Fanon*. <http://frantzfanonfoundation-fondationfrantzfanon.com/article2360.html>
- Malen, B. & Knapp, M. (1997). Rethinking the multiple perspectives approach to education policy analysis: Implications for policy-practice connections. *Journal of Education Policy*, 12(5), 419-445. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0268093970120509>
- McCall, R. (1989). The Alliance for Progress: An appraisal. En W. Ascher & A. Hubbard (Eds.), *Central American Recovery and Development: Task Force report to the international commission* (pp. 343-356). Duke University Press.
- McClellan, G. (1963). *U.S. policy in Latin America*. Volume 35, N.º1. H. W. Wilson Company.
- McGinn, N. & Warwick, D. (2006). La planeación educativa: ¿Ciencia o política? *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XXXVI (1-2), 153-182. <https://www.redalyc.org/pdf/270/27036211.pdf>
- Morales, R. (2013). *Los cambios en la gobernanza del sistema educativo en Honduras: la política de desconcentración de la educación pre-básica, básica y media (1990-2010)*. Universidade do Porto.
- Newland, C. (1995). Spanish American elementary education 1950-1992: Bureaucracy, growth and decentralization. *International Journal of Educational Development*, 15(2), 103-114. [https://doi.org/10.1016/0738-0593\(94\)E0005-9](https://doi.org/10.1016/0738-0593(94)E0005-9)

- Patch, R. (2013). *Indians and the political economy of colonial Central America, 1670-1810*. University of Oklahoma Press.
- Puiggrós, A. (1999). *Imperialism and education in Latin America*. Westview. Robinson, W. (2002). Globalisation as a macro-structural-historical framework of analysis: The case of Central America. *New Political Economy*, 7(2), 221-250. <https://doi.org/10.1080/13563460220138853>
- Robinson, W. (2003). *Transnational conflicts: Central America, social change, and globalization*. Verso.
- Salazar, M., Cruz, M., Delgado, B. & Paz, L. (2018). *Calidad de la educación en Centroamérica: Dinámicas y tensiones entre los modelos de educación y de desarrollo* [Tesis de Maestría en Política y Evaluación Educativa, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas].
- Samoff, J. (1993). The reconstruction of schooling in Africa. *Comparative Education Review*, 37(2), 181-222. https://www.jstor.org/stable/1188683?seq=1#metadata_info_tab_contents
- De Sousa Santos, B. (2007). *Another knowledge is possible: Beyond Northern epistemologies*. Verso.
- Straubhaar, R. (2017). Educational excellence versus educational justice: How Latin American policymakers respond to these competing demands with the evaluative state. En T. Jules (Ed.), *The global educational policy environment in the Fourth Industrial Revolution: Gated, regulated and governed* (pp. 265-281). Emerald.
- Tarabini, A. & Bonal, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método. *Revista de Educación*, 355, 235-255. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3638937>
- USAID. (2011). *Opportunity through learning: USAID education strategy*. https://2012-2017.usaid.gov/sites/default/files/documents/1865/USAID_Education_Strategy.pdf
- USAID. (2021). *USAID/El Salvador Country Development Cooperation Strategy (CDCS) FY 2020-2025*.
- Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: The promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education*

Policy, 27(1), 109-130. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02680939.2011.623242>

Verger, A., Novelli, M. & Kosar-Altinyelkin, H. (Eds.). (2018). *Global education policy and international development: New agendas, issues and policies*. Bloomsbury.

Waggoner, G. & Waggoner, B. (1971). *Education in Central America*. University of Kansas. World Conference On Education For All [WCEFA] Secretariat. (1990). *WCEFA Framework for Action* (New York, WCEFA Inter-Agency Commission). <http://www.nzdl.org/cgi-bin/library?e=d-00000-00---off-0cld--00-0----0-10-0---0---0direct-10---4-----0-1l--11-en-50---20-about---00-0-1-00-0--4----0-0-11-10-OutfZz-8-10&cl=CL1.73&d=HASH73cf29cf7587f903c06c52>=2>

Weiler, H. (1983). Legalization, expertise, and participation: Strategies of compensatory legitimation in education policy. *Comparative Education Review*, 27(2), 259-277. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/446371>

World Bank. (1980). *World development report, 1980*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/430051469672162445/pdf/108800REPLACEMENTOWDR01980.pdf>

World Bank. (1994). *El Salvador: Community education strategy: Decentralized school management*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/565151468744297250/pdf/multi-page.pdf>

World Bank. (2009). *Strengthening performance accountability in Honduras*. Volume II: Background chapters. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3181?s-how=full>

Williams, R. (1986). *Export agriculture and the crisis in Central America*. University of North Carolina Press.

Young, M. (1971). *Knowledge and control: New Directions for the sociology of education*. Collier- Macmillan Publishers.

Calidad de la educación en Centroamérica: dinámicas y tensiones entre el modelo de educación y el modelo de desarrollo. Estudio comparativo de las reformas educativas en Centroamérica 1990 – 2010.

Con una mirada de veinte años (1990 – 2010), Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras exponen el análisis comparativo y crítico de las dinámicas y tensiones entre dos modelos, modelo de desarrollo y modelo educativo, analizando el constructo calidad educativa desde las visiones, e intereses de los actores internacionales y nacionales involucrados en las reformas educativas de dos décadas en Centroamérica. Es un estudio producto del esfuerzo de la Red de Investigación Jesuita de Centroamérica, (RIJCA) conformada por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, (RLG), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, (UCA), El Salvador, Universidad Centroamericana, (UCA) Nicaragua y la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán; (UPNFM) de Honduras y Fe y Alegría Centroamérica. La investigación fue realizada entre los años 2018 – 2019.



ISBN 978-99983-951-6-9



9 789998 395169