



## *La Reforma Educativa en México, Chile, Ecuador y Uruguay. Aportes para un análisis comparado*

■ CECILIA FERNÁNDEZ ZAYAS\*

### **CREFAL**

*La reforma educativa en México, Chile, Ecuador y Uruguay. Aportes para un análisis comparado*, Diego Iturralde G. (dir.), Pátzcuaro (México), 2017.

<http://www.crefal.edu.mx/crefal25/images/publicaciones/recientes/la-reforma-educativa.pdf>

Los estudios que recuperan información de distintas realidades con fines de comparación tienen la gran virtud de permitirnos identificar lo que nos hace similares, pero también nos invitan a reflexionar y profundizar acerca de lo que nos hace diferentes, a preguntarnos acerca de las particularidades de cada contexto. Analizarnos a la luz de los otros nos permite, sin duda, conocernos mejor.

Más allá de todo lo que nos hermana entre latinoamericanos (nuestro pasado colonial, la lengua, el mestizaje, y otras características menos alentadoras, como la pobreza y la desigualdad), nos distinguen aspectos culturales, sociales, económicos y políticos que son específicos de cada país. Y de cada región y cada pueblo al interior de cada país.

En estas líneas se presenta una reseña del libro *La reforma educativa en México, Chile, Ecuador y Uruguay. Aportes para un análisis comparado*, en donde se exponen los resultados de la investigación realizada en el CREFAL, por un equipo de investigadores bajo la dirección de Diego Iturralde Guerrero. En esta obra el lector encontrará la puesta en común de los principales componentes de política educativa de las reformas, en marcha en los cuatro países latinoamericanos a los que hace referencia su título.

Autores como Sergio Martinic (citados en la obra que nos ocupa) ubican tres generaciones de las reformas educativas: las de primera generación, en los años ochenta, concentradas en la descentralización y privatización de la educación; las de segunda

\* Editora General de la revista *Decisio. Saberes para la Acción en Educación de Adultos*, publicada por el CREFAL.

generación, en los años noventa, centradas en la escuela y la calidad de los aprendizajes; y las reformas de tercera generación, que estarían centradas en la “efectividad” de las escuelas, que implica cambios en “las reglas del juego de la gobernanza del sector”, y la irrupción, con mayor fuerza que en los noventa, del Estado evaluador (pp. 15-16).

Con relación a la metodología de la investigación, y de la exposición de resultados, eminentemente descriptivos, es indispensable explicar dos decisiones que dan a la obra su carácter particular: la elección de los países estudiados, y los componentes de la reforma que fueron seleccionados para los cuatro países.

Respecto de la elección de los países, los cuatro tienen transformaciones educativas en curso de ejecución y éstas forman parte importante de los planes de gobierno actuales. El libro, por tanto, se centra en las reformas de tercera generación: en México se consideran las reformas de la actual administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018), con antecedentes desde los últimos años de la década de los ochenta; de Chile la Reforma Educacional que comenzó en el primer periodo de la presidenta Bachelet (2006-2010), siguió en el mandato de Piñera y fue retomada en el segundo mandato de Bachelet (2014-2018); en Ecuador la Revolución Educativa de los dos mandatos de Rafael Correa (2007-2017) y en Uruguay las “transformaciones” (porque no las llaman “reformas”) del gobierno actual de Tabaré Vázquez, iniciadas en su primer mandato (2005-2010) y continuadas por José Mujica (2010-2015).

Si bien existen diferencias abismales entre estos cuatro países en múltiples aspectos, como el tamaño de su territorio, población y economía, además de culturales, históricas y políticas, la investigación identificó aspectos o dimensiones que permitieron una puesta en común.

Las fuentes consultadas por el equipo de investigadores estuvieron conformadas, principalmente, por planes y programas de gobierno, documentos oficiales de reforma educativa, legislaciones nacionales y normas reglamentarias, presupuestos, informes, información estadística y narrativas de experiencias. También se consultaron obras de análisis sobre la reforma, información periodística y artículos de opinión sobre el tema.

Con base en las primeras revisiones de la información disponible, se determinaron seis dimensiones para la indagación, organización y presentación de la información: las reformas en el contexto de la historia; la opción por una nueva política pública; la transformación del marco jurídico; el esfuerzo económico y las previsiones financieras de la reforma; las modificaciones en el régimen laboral; y la reforma pedagógica. Para cada dimensión se determinaron de dos a cuatro variables, y para cada variable, de dos a cuatro indicadores; esto es, se trabajaron 19 variables en total, a través de 56 indicadores.

Cabe mencionar que la investigación documental se complementó con las reflexiones y el diálogo que se produjeron en un seminario interno del CREFAL con la contribución de diversos especialistas, y un segundo seminario, en

modalidad virtual, en el que funcionarios de cada uno de los cuatro países estudiados expusieron la manera como se concretó la reforma educativa en sus sistemas educativos.

Dado que los resultados de la investigación sobre la reforma educativa en México, Chile, Ecuador y Uruguay no se consideran propiamente como un estudio comparado, sino como aportes para un estudio de este tipo, se presentaron en dos formatos que propician dos miradas para el análisis: en primer lugar, está el libro *in extenso* que consigna los resultados por país, es decir, se presentan las seis dimensiones que se estudiaron país por país. En segundo lugar, está el resumen ejecutivo, en el que la información se agrupa por dimensión, no por país, y se presenta de manera resumida. Ambas obras se encuentran disponibles en la página web del CREFAL, y la versión extensa se puede conseguir también impresa.

Sostienen los autores que las reformas educativas de este siglo se gestaron a partir de las modificaciones al modelo económico mundial de los ochenta. Estas modificaciones irrumpieron en todos los aspectos del desarrollo de los países y obligó a los Estados a emprender, en los años noventa, un conjunto de reformas (o “ajustes”) que sin embargo, siendo parciales, se consideraron insuficientes. Las reformas estructurales que se implementaron en el siglo XXI se propusieron establecer nuevas reglas en la relación entre el Estado y la sociedad, a partir de un esquema de achicamiento del Estado y disminución de sus responsabilidades sociales. En esta

etapa de adecuación legal y organizacional del Estado al nuevo contexto internacional, fue determinante la influencia de organismos como la UNESCO, la OEI, UNICEF y la OEA, así como el BID, en términos de generar un consenso a favor de las reformas, de financiar diversos programas sociales y de realizar evaluaciones de las políticas sociales en los países de América Latina. La realización de evaluaciones del aprendizaje es un ejemplo de la injerencia de este tipo de organismos en la medición, la comparación entre países y, más importante aún, la imposición de estándares que los Estados han ido asumiendo.

Las reformas y adecuaciones legales que realizaron los países fueron de niveles muy distintos en los países estudiados. Como se puede ver en la página 25, en los cuatro países se emitieron nuevas leyes de educación, si bien en el caso particular de Ecuador éstas se inscribieron en un marco de reforma legal tan importante que involucró la redacción de una nueva Constitución, promulgada en octubre de 2008. Cabe notar también que en el curso de estas reformas en los cuatro países se instituyeron dependencias (institutos, agencias) dedicadas a la evaluación de la educación.

Con relación al financiamiento de las reformas en cada país:

[...] las modificaciones en el régimen económico tocan a la regulación de la participación particular, el mejoramiento de la infraestructura, el aseguramiento de la gratuidad de la educación pública y el mantenimiento de amplios

programas de becas y otros apoyos económicos para asegurar la inclusión de todos los sectores sociales (Resumen ejecutivo, p. 57).

Un componente de gran importancia al respecto, con interesantes particularidades en cada caso, es la tensión entre educación pública y privada y la relación del Estado con la privada (o particular). Es éste uno de los indicadores que los investigadores consideraron en su estudio, tanto en términos del contexto histórico de cada país como en lo que respecta a los costos que representa. Los cuatro países consideran, como razón fundamental de las reformas educativas, la mayor equidad en cuanto a acceso de la población a una educación de calidad, pero transitan hacia ese objetivo por vías distintas dependiendo de las particularidades de cada contexto. Por ejemplo, en Chile el sistema de “subsidio a la demanda”, instaurado desde finales de los ochenta, admitía un co-pago por parte de las familias; para transitar hacia la gratuidad de la educación básica en la que intervenga financiamiento público, las reformas de la presidenta Bachelet han tendido hacia la eliminación del pago de colegiaturas por parte de las familias en los establecimientos subvencionados. En México, si bien la ley prohíbe que las escuelas cobren una cuota, se permite que las familias hagan aportaciones voluntarias, lo cual, en la práctica, genera cierta ambigüedad.

Otro aspecto muy representativo de las reformas educativas de este siglo es la inversión en

infraestructura y equipamiento escolar. En México el programa escuelas al CIEN, las Unidades Educativas del Milenio en Ecuador y el plan CEIBAL de Uruguay serían buenos ejemplos de este esfuerzo.

Para finalizar este breve recorrido por los contenidos del libro haremos mención al aspecto de las reformas que se refiere a los cambios en las legislaciones y los mecanismos que rigen la relación de los docentes con el Estado.

La preocupación por la calidad de la educación como eje de las reformas educativas centró la atención de los Estados en el magisterio, en todo lo que compete a su formación inicial y continua, y los mecanismos de incorporación y promoción, los cuales, en general, transitaron de un esquema burocrático, basado en la antigüedad y el credencialismo, a un enfoque meritocrático, que considera la titulación universitaria, la evaluación de desempeño y la instrumentación de incentivos. Las resistencias de los docentes a la implementación de estas reformas ha sido más o menos negociado, más o menos conflictivo en los cuatro países, por razones que tienen que ver con la conformación de los movimientos magisteriales y sus alianzas en cada caso, con la capacidad de negociación de los Estados y con la manera como estos cambios se han ido imponiendo. Este punto es tan importante que merecería un libro aparte; sin embargo el que reseñamos aquí plantea un punto de partida para ese análisis. Baste por ahora mencionar que, al final de cuentas, la reforma a las condiciones de ingreso, permanencia y as-

censo del personal docente de educación básica se han ido imponiendo en los cuatro países.

Poner la información sobre las reformas de estos cuatro países en términos comparables

fue, sin duda, un desafío para el equipo de investigadores del CREFAL, dadas las enormes diferencias contextuales. Y es ésta, ciertamente, una de sus mayores virtudes.