UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA

JOSÉ SIMEÓN CAÑAS

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

Calidad de la Educación en Centroamérica: dinámicas y tensiones entre los modelos de educación y de desarrollo

Informe científico: Elaborado por María Teresa Cruz Bustamante

Equipo de investigación

Mónica Salazar Vides

Universidad Rafael Landívar, (URL- Guatemala)

María Teresa Cruz Bustamante (Coordinadora) & Knut Walter,

Universidad José Simeón Cañas, El Salvador (UCA - El Salvador)

Colaboradores: Luis Calero Vásquez, Rolando Flores

Byron Antonio Delgado

Universidad Centroamericana, Nicaragua (UCA - Nicaragua)

Carla Leticia Paz & Ricardo Morales

Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM - Honduras)

Aportes al análisis de resultados: D. Brent Edwards & Pauline Martin

Antiguo Cuscatlán, 18 de octubre de 2021

Contenido

1. Introducción 7
2. Antecedentes 8
3. Planteamiento del problema 9
4. Bases teóricas 14
5. Metodología 17
5.1. Estrategia de recogida de datos. 19
5.2. Análisis de los casos nacionales 19
5.3. Análisis de casos múltiples 20
6. Resultados de casos por país 21
6.1. Modelo de calidad educativa "superficial": Entre la seducción, la privatización y la continuación del pasado – Guatemala 21
6.1.1. Antecedentes 21
6.1.2. Contexto nacional: transición hacia la paz, hacia la democracia y el libre mercado 21
6.1.3. Metodología 22
6.1.4. Comentarios finales 26
6.2. Plan Decenal de la Reforma educativa y de calidad en El Salvador 1990-2005- El Salvador 28
6.2.1. Antecedentes 28
6.2.2. Metodología 29
6.2.3. Resultados y Discusión 30
6.2.4. Comentarios finales 33
6.3. Autonomía Escolar: participación, descentralización y calidad educativa - Nicaragua 35
6.3.1. Antecedentes 35
6.3.2. Metodología 36
6.3.3. Resultados y discusión 36
6.3.4. Comentarios finales 40
6.4. La política de evaluación en Honduras: caracterizando las limitaciones estructurales, la evolución y las perspectivas de los actores clave 41

6.4.1. Antecedentes 41
6.4.2. Metodología 42
6.4.3. Resultados y Discusión 42
6.4.4. Comentarios Finales 47
7. Análisis de resultados: Las Dinámicas de Reforma Educativa en Centroamérica 48
Temas Transversales 48
7.1. Limitaciones Estructurales 48
7.2. La educación dentro del Consenso de Washington, hacia una nueva gestión pública 49
7.3. La Nueva Gestión Pública en las reformas educativas centroamericanas 50
7.4. Los programas piloto GBC como punto de entrada a la Reforma Educativa 51
7.5. Las implicaciones en la equidad en los modelos GBC 52
7.6. Los modelos GBC y el acceso y metas internacionales 53
7.7. Debilitación de los gremios a través de la GBC 54
7.8. Las limitaciones estructurales del periodo post-GBC en Centroamérica 55
7.9. Tanques de pensamiento, reformas Nueva Gestión Pública, y huevos dorados 56
7.10. Comentario final y direcciones futuras 57
8. Bibliografía 61

Listado de Acrónimos

ACPES	Asociación de Colegios Privados de El Salvador
AEGE	Agenda Educativa Globalmente Estructurada
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 ()
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
CMET	Conferencia Mundial de Educación para Todos - World Conference on Education for All.
CNMN	Confederación Nacional de Maestros de Nicaragua
CNPRE	Comisión Nacional Permanente de Reforma Educativa
COEDUCA	Comités de Educación
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
MIDEH	Project Supports the Government of 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 Económicos
PAN	Partido de Acción Nacional
PEEP	Proyecto Eficiencia de la Educación Primaria

PEI	Proyecto Educativo Institucional
PIB	Producto Interno Bruto
PIFPE	Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes
PME	Plan de Mejoramiento Educativo
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	Promoción de Mejoramiento de la Educación Básica
PRONADE	Programa Nacional para el Desarrollo Educativo
RIEJCA	Red de Investigación Educativa Jesuita de Centroamérica
SABE	Sistema de Administración de Servicios Educativos
SIMAC	Sistema de Mejoramiento y Adecuación Curricular
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 Pedagógica Nacional Francisco Morazán
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
World Bank	Banco Mundial

1. Introducción

El presente informe, tiene el propósito de mostrar los resultados de la investigación regional: "Calidad de la Educación en Centroamérica, dinámicas y tensiones entre los modelos de educación y de desarrollo", dicha investigación, fue posible gracias al aporte económico del fondo de investigación de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador. Las universidades responsables de la investigación conforman la Red de investigación educativa Jesuita de Centroamérica, (RIEJCA): 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.

El equipo de investigación decide realizar la presente investigación y aportar a la política educativa un estudio analítico de la realidad de la educación en el período de 1990 a 2010, tomando en cuenta que poco se ha escrito sobre este tema y que cobra importancia al comprobarse las grandes limitaciones qué atraviesan los sistemas educativos en la región Centroamericana. A la vez quiere proponer nuevas líneas de investigación sobre la educación, para comprender y proponer cambios a la política educativa basados en evidencia y qué contribuyan a la calidad de la educación en la región.

Las interrogantes qué orientaron el estudio fueron: ¿Cuál es la relación entre modelo educativo y modelo de desarrollo en los procesos de las reformas educativas en Centroamérica 1995-2005? ¿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, para luego hacer el análisis comparativo de los cuatro países, así el punto común de los estudios centroamericanos es la búsqueda del sentido de calidad educativa desde sus particularidades.

Estudiar la forma 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 den 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; esto consideró alinear el modelo neoliberal con el modelo educativo. La investigación describe con detalle cada acontecimiento, su relación con la educación, y las implicaciones en política educativa de la región Centroamericana.

Finalmente, se expone el análisis crítico transversal planteado desde tres limitaciones estructurales de la economía política, estas son: la intervención geopolítica de los Estados Unidos; la dependencia económica de la economía mundial; y, las reformas económicas asociadas con el "Consenso de Washington". Cabe destacar que la mayoría de acciones previas y durante los procesos de reformas en Centroamérica, son coincidentes, lo que ha permitido esa mirada holística a la política educativa de las reformas en la región. El marco de análisis crítico retoma los siguientes ejes, La nueva gestión pública en las reformas educativas centroamericanas, los programas piloto sobre Gestión basada en la comunidad y las implicaciones en la equidad; Los modelos GBC y el acceso a metas internacionales; Debilitamiento de los gremios a través de la GBC, Tanques de pensamiento, reformas, Nueva Gestión Pública y huevos dorados, Las limitaciones estructurales del periodo post-GBC en Centroamérica. Se cierra este capítulo con comentarios finales y algunas direcciones futuras.

2. Antecedentes

"Centroamérica siempre ha estado ajustando sus sistemas educativos a las nuevas realidades que surgen de su cambiante relación con el exterior", explica 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, (2014) "la influencia de los actores y las ideas internacionales se ha intensificado en los procesos de formación de las políticas educativas nacionales" (p. 3). Esta intensificación se debe, según Tarabini y Bonal, (2011) a las diversas formas en que la "globalización altera los procesos y las relaciones educativas de diverso modo" (p. 237). La complejidad yace en entender el carácter de esta interacción global-nacional sobre los procesos educativos de un país en concreto. Interacción que puede suponer dinámicas de imposición, como de negociación u otras formas híbridas (Tarabini y Bonal, (2011); Edwards, 2014).

Por su parte, Gorostiaga y Tello (2011), siguiendo a Held et al., (1999) y a Tikly, (2001), identifican al menos tres enfoques para entender el término globalización: hiperglobalista, escéptico y transformacionalista. 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 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 a 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, (2000) "en tiempos de la globalización actual lo que reina es una incertidumbre sobre el rumbo o el destino de cada economía nacional" (págs. 9 – 10). A partir de los 80, 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, (2000), 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" (p. 1). Esto interpela el sentido que adquiere la calidad de la educación en este nuevo contexto global, y ayuda a empezar a develar nuestro argumento; y es que, los cambios históricos que vive la región centroamericana a finales de los años 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.

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 Colella, L. J., & Díaz Salazar, R. B. (2015), González, et. al., 1999; Jaramillo, 1999; Walter, 2000; Bondarenko, 2007; Sarzuri-Lima, 2014; Colella y Díaz-Salazar, 2015). Al respecto, Bondarenko, (2007), 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." (p.

614).

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'" (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" (p. 72). Sin embargo, si relacionamos calidad con educación, la dinámica se vuelve un tanto más compleja, pues la educación no es un simple producto a vender en el mercado, sino que un derecho humano básico.

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), 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" (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" (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 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. 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 éste 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 comprende 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.

3. Planteamiento del problema

El fenómeno de estudio en la presente investigación son las reformas educativas en la década de los noventa, se pretende descubrir desde los actores clave las concepciones, mecanismos, participación, acuerdos y desacuerdos que se manifestaron en el proceso de las reformas educativas en Centroamérica. Además, identificar aciertos y desaciertos y principalmente hacer un análisis crítico desde la política económica y la política la educativa. Conocer quiénes, cómo y por qué se tomaron las decisiones concernientes a las reformas permitirá comprender, por qué, quiénes, cómo y el impacto en Centroamérica y cuáles son los retos a corto y largo plazo en materia de política educativa.

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 para 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" (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 las reformas educativas propicien "verdaderos mercados escolares regulados por una lógica interinstitucional flexible y meritocrática" (Gentili, 1999, págs. 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 Gentilli, 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).

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 por la Comisión Nacional de Educación de Estados Unidos,(1983), la cual fue creada bajo la presidencia de Reagan[1]. En este informe se expone la falta de calidad como crisis y se trazan recomendaciones para superarla. Incluso, expresan Colella y Díaz-Salazar, (2015) "la importancia de este documento es señalada por varios autores (…), al punto de considerarlo el origen de la preocupación por la calidad educativa" (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, (2015), "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" (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, 1981, p. 4; citado por

[1] La crisis económica mundial de los setentas, que mencionamos anteriormente, supuso no sólo 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: 295). Por ende, el gobierno estadounidense pide desarrollar diagnósticos educativos como *A Nation at risk* para enmendar la situación y apoyar los necesarios cambios económicos.

Colella y Díaz-Salazar, 2015, p. 296). Ya en 1972 la UNESCO[2] plantea que, si bien los sistemas educativos latinoamericanos se han expandido, arrastran deficiencias como la falta de calidad educativa. Ésta 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, págs. 294-295)[3].

De acuerdo a Colella y Díaz-Salazar, (2015), 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" (p. 295). La condición de posibilidad para las enunciaciones de la UNESCO, desde la perspectiva de Colella y Díaz-Salazar, (2015), 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, 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. 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 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). Esas grandes líneas dibujadas a nivel macro llegan a Centroamérica más claras con el nombre de "calidad educativa" y el papel de los organismos internacionales es crucial para su implementación.

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, entrada del constructivismo y la

---

[2] 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,* Paris: UNESCO

[3] "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', entendiendo 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, pág.13; citado por Colella y Díaz-Salazar, (2015, p. 295).

educación por competencias.

De acuerdo a Arrien, (2000), las principales causas que motivaron dichas 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"[4]; 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). 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" (págs. 357-358).

En Centroamérica, de acuerdo a Arrien (2000), las "reformas educativas han generado un dinámico proceso técnico, social y político (…) que está viviendo la región desde principios de la década del 90" (p. 347). Afirma que este "proceso supera la sola relación con el sector educativo, por cuanto visualiza a éste articulado dinámicamente al proceso de construcción de un proyecto de país para el largo plazo" (Arrien, 2000, p. 347). Como consecuencia de lo antes expresado, las medidas activadas dentro de las reformas educativas centroamericanas para el fomento de la calidad de la educación corresponden en gran medida a las seis grandes áreas de reforma,[5] 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.

En este sentido, las reformas educativas centroamericanas son "mucho más que una acción educativa del sector, son acciones educativas de dimensiones nacionales" (Arrien, 2000, p. 347). Pero a pesar de su carácter nacional, Arrien, 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" (p. 348). Como Walter, (2000) explica, desde los noventas 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" (p. 1).

---

[4] 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):

[5] 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" (Arrien, 2000, p. 358).

Habrá que estudiar qué tanto estas medidas y visiones se corresponden con los procesos de reforma educativa en Centroamérica, donde indica Walter, (2000) el sistema educativo viene acarreando un déficit de cobertura desde hace décadas "y que seguirá creciendo en los próximos veinte años sino se mejoran los niveles de retención del sistema" (p. 2). Sin embargo, Walter, (2000) 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 siento altos" (p. 1). Explica que las dos grandes dificultades que "impiden mejorar la calidad de la educación" (2000, p. 2) son: a) la dedicación y el tiempo que los maestros invierten en el aula es muy bajo, en especial en el sector público y; b) el presupuesto nacional en educación no basta para cubrir necesidades básicas como la infraestructura.

En la década de los 90 la reforma educativa llega a cada uno los países de Centroamérica, en algunos países en medio de guerras civiles, que se puede decir fueron un escenario propicio para su implementación, como una estrategia política de los gobiernos desgastados de sus políticas y la corrupción. Así, la reforma educativa en Guatemala inicia en 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" (Arrien, 2000, p. 348).

El Salvador, firma los acuerdos de paz en 1992, luego de 12 años de guerra civil, antecedida de 50 años de gobiernos militares. La reforma educativa en marcha, lineamientos del Plan Decena 1995-2005", con la prioridad en la calidad educativa. Sin embargo, esta ya había iniciado el año 1990, con los proyectos "SABE (AID), EDUCO (BM) y Movilizador (UNESCO)", los cuales "impactan en aspectos claves de la educación, como la reforma curricular" (Arrien, 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" (Arrien, 2000, p. 349). A través de este plan, la reforma cobra auge.

De acuerdo a Arrien, (2000), "Honduras ha seguido un proceso propio dentro de su itinerario democrático, tras dejar atrás los regímenes militares en la década del 70" (p. 350). La reforma educativa de este país se sustenta en la Ley Orgánica de Educación de 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 – 97), cuya vertiente más innovadora la constituye la escuela morazánica y el Proyecto Mejoramiento de la educación Básica o PROMEB (1996)" (Arrien, 2000 p. 350).

En Nicaragua, la reforma educativa tiene como "motor-impulsor el período del gobierno democrático (1990) que sustituyó al gobierno revolucionario" (Arrien, 2000, 351). Así, asegura Arrien, (2000), "su concepción, intencionalidad y avances expresan decisiones de ruptura con la educación del periodo revolucionario" (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 éstas medidas se encuentran en la Constitución Política de 1987 y su reforma en 1995. Así, "con el gobierno democrático, que también supuso el término de la guerra, la reforma educativa (1990 – 92) se abre paso, esforzándose por desmantelar el sistema anterior" (Arrien, 2000, p. 351)

En síntesis, los cuatro países coinciden bastante en los tiempos en que surgen las reformas

educativas, en períodos convulsionados de posguerra y todas tienen el objetivo fundamental de mejorar la "calidad educativa", esto confirma lo antes planteado sobre la decisión y claros objetivos de hacer un cambio educativo en Centroamérica que permitiera alinear el modelo educativo con el modelo neoliberal.

4. Bases teóricas

De acuerdo con los teóricos de la calidad educativa los orígenes de los términos "calidad educativa" según, Sarzuri-Lima (2014), el modelo de la "calidad educativa como gestión total". El autor explica que éste 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. De acuerdo al autor, este modelo no "sólo 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" (p. 75)[6]. 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" (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, 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 la misma 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 sólo una trasposición de una mentalidad empresarial-neoliberal al campo de la educación" (p. 72).

Sarzuri-Lima, (2014), 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" (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" (Sarzuri-Lima, 2014, págs. 73 – 74).

---

[6] 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".

Esta disputa por el sentido que va 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.

Según Arrién (2000), 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" (p. 348). Es por esto 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" (p. 248). Como bien explica Arrien, (2000):

> "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 90 con ricas particularidades y a la vez con elementos comunes muy significativos" (p. 348).

Resaltamos entonces tres aspectos esenciales para comprender nuestro problema de investigación: a) los "modelos" de la calidad educativa en Centroamérica se encuentran implícitos en los procesos de reformas educativas impulsadas durante los noventas 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 lo que lejos de partir del supuesto 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. Por lo tanto, 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, económico y 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 acciones oficiales de la calidad de la educación según el país que se estudie.

Luego de este escenario local y regional 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 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?

El objetivo general que se persigue es, comprender cómo se configuraron los modelos de la calidad educativa en Centroamérica, a partir de las dinámicas y tensiones entre modelos educativos y modelos de desarrollo, en los procesos de consenso nacional para el desarrollo de las reformas educativas durante la década de los noventas. Los resultados de la investigación permitirán comprender el entramado que yacía en los procesos de reforma de los países centroamericanos, además, identificar coincidencia y particulares sobre el fenómeno educativo en la región, con una visión crítica y compleja sobre la calidad educativa en Centroamérica. Todo ello, con el fin de aportar a la discusión sobre los modelos de la calidad educativa para la construcción de una región más justa en lo económico, social y cultural, a través de políticas educativas acordes a la realidad Centroamericana. A continuación, se presenta dos diagramas que sintetizan el abordaje teórico.

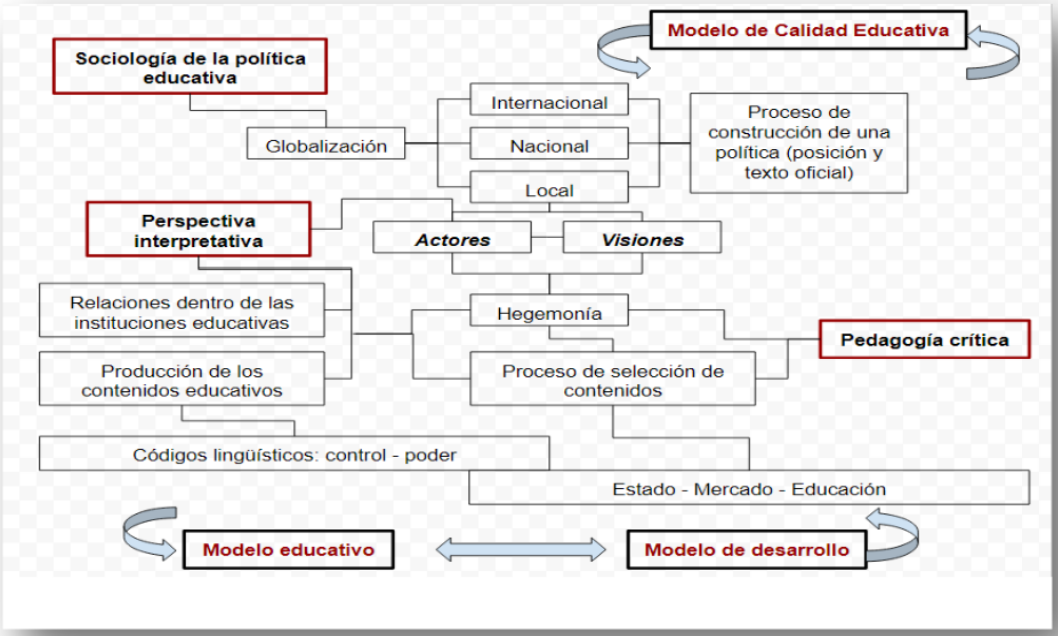
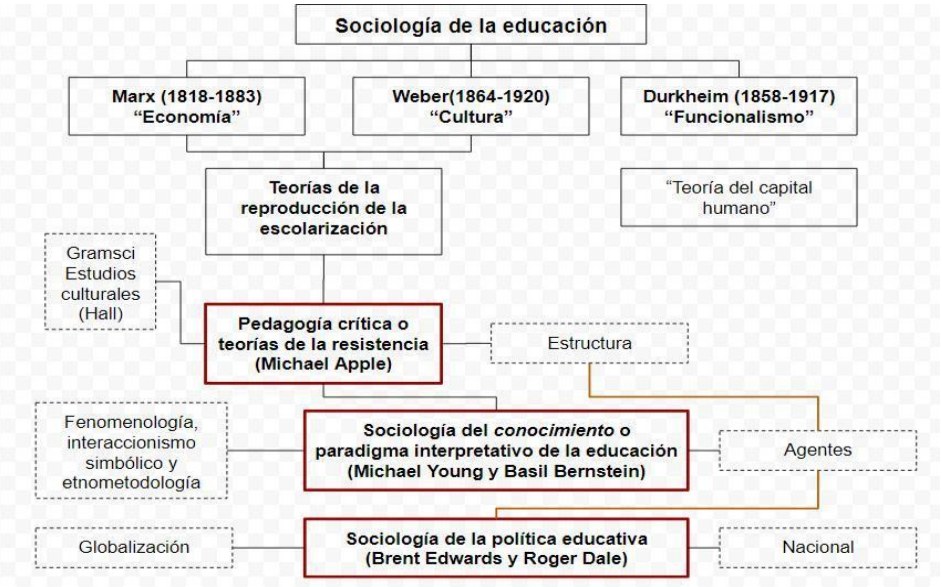


Diagrama 1. Interacción entre las bases teóricas según las categorías de análisis clave

Fuente: Elaboración propia

Diagrama 2. Genealogía de las corrientes teóricas seleccionadas



Fuente: Elaboración propia

5. Metodología

La estrategia analítica ha permitido identificar y comprender los mecanismos que configuran los "modelos", es decir, conceptualizaciones y prácticas oficiales de la calidad educativa en la región centroamericana desde los noventa, a partir de las dinámicas y tensiones entre los modelos de desarrollo y educativos y, las experiencias y relatos de actores clave. Se ha partido de analizar la política educativa como un texto y posición oficial de los estados en materia educativa, que, en el caso han sido los procesos de estructuración de las reformas educativas en la región centroamericana.

La estrategia analítica ha partido de diversas fuentes, (eventos y textos concretos y, experiencias y relatos de diferentes actores), que ha permitido develar lo subyacente, es decir, retomar los conceptos de modelos de la calidad educativa implícitos en las reformas educativas y los mecanismos que los configuraron. En este sentido, cada país ha analizado el proceso de estructuración de dicha reforma educativa y/o algunas de sus áreas de transformación vinculadas a la promoción de la calidad educativa.

Las visiones sobre desarrollo y calidad, definidas en el análisis se han construidos con base a ideas contenidas en textos en materia educativa producidos por los estados en cada caso de estudio (leyes, políticas, planes, programas etc.), organismos internacionales, universidades u otras

instituciones, o expresadas por actores clave, que exponen formas sinónimas de denominar desarrollo económico o calidad de la educación; en cuanto al modelo educativo, las visiones retomadas han sido aquellas ideas que expuestas por el Estado.

La estrategia metodológica ha facilitado elaborar un marco analítico general que ha permitido hacer comparaciones entre los países centroamericanos que conforman este estudio –Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua-. Esto ha dejado clara el respeto a las particularidades. Se ha hecho una recogida de información tratando de utilizar las mismas estrategias, lo que ha facilitado el análisis de los datos. El estudio del caso de las reformas educativas en cada país y/o alguna de sus políticas educativas deja con suma claridad las particulares que adquirieron las visiones y prácticas oficiales de la calidad educativa en Centroamérica.

Para el caso de Guatemala, se ha tomado como casos de estudio, el diseño de la Reforma Educativa de 1998, y el proceso de transformación curricular 2003 – 2010. El Diseño de Reforma Educativa Runuk' ik jun k' ak' a Tijonik (COPARE, 1998),[7] tiene su origen en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas y en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, ambos contenidos en los Acuerdos de Paz, 1996. Su formulación fue responsabilidad de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa –COPARE-,11 integrada por cinco representantes de los pueblos indígenas y cinco representantes del Estado. También ayudaron consultores representantes de organismos internacionales, think tanks, universidades públicas y privadas, y organizaciones sociales.

En el caso de Nicaragua, se ha analizado dos políticas educativas de Estado. La primera corresponde a la Política de Autonomía Escolar, implementada durante el período 1993-1996; y la segunda referida a la Reforma de Transformación Curricular con Enfoque por Competencias, implementada durante el período 2006-2009. La Autonomía Escolar en Nicaragua (1993-2007) fue una política del Estado para descentralizar la administración financiera de los subsistemas de educación básica y media, con diversos resultados que rápidamente tuvieron repercusiones en todos los aspectos de la gestión educativa. Al principio, en 1993, un grupo de tecnócratas debía llevar a cabo medidas para la despolitización del aparato educativo, muy marcada en la década anterior; la integración de la comunidad en el cuerpo directivo de los centros; la mejora de la eficiencia administrativa; el logro de la transparencia y la desburocratización del sistema educativo; flexibilización del currículo (Arcia, 2012; Gil, 1997). Esta Política consiguió su marco legal hasta 2006 con la aprobación de la Ley General de Educación y la Ley de Participación Educativa; pero un año después, tuvo su fin con el regreso del Sandinismo al poder.

La Reforma de Transformación Curricular con Enfoque por Competencias surgió como una iniciativa del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, actualmente nombrado Ministerio de Educación- MINED. El proceso implicó la transición de un modelo curricular por objetivos a otro con enfoque por competencias, para los subsistemas de educación básica y media durante el período 2006-2009. La Dirección General de Desarrollo Educativo (2006) expresa que la transformación curricular hacia un enfoque de competencias responde a un gran propósito: "crear las condiciones para una educación orientada hacia la vida, el trabajo y la convivencia" (p. 8). El diseño curricular se publicó en el 2009 y actualmente está en proceso de implementación y evaluación.

Para el caso de El Salvador, se ha estudiado, el plan decenal (1995 – 2005), que ha dejado claro cómo ha evolucionado la calidad educativa en la Reforma, estos han sido los puntos centrales dentro del eje "Calidad Educativa" de la reforma que inicia en 1995. El abordaje de la investigación se realizó con la revisión del plan decenal y los ejes de la reforma dentro de lo general, en lo específico se trabajó con el eje de "Reforma de Calidad" que se centraba en: 1) reforma curricular, 2) programas y modalidad de atención del sector educación, 3) evaluación educativa y curricular, 4) sistema de

[7] La constitución de esta comisión fue estipulada en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (31 de marzo de 1995, México, D.F.).

formación y capacitación docente. De estos cuatro puntos se retoman para este estudio los siguientes el eje de calidad. El plan decenal (1995 – 2005) es la base de la Reforma Educativa en Marcha, el eje de calidad educativa se sostiene en la "reforma curricular" y el "sistema de formación docente". La reforma curricular pretendía la ampliación de los fines de la calidad de la educación, esto significa que con la reforma de los programas y de la estructura del sistema escolar, el sistema educativo salvadoreño debería estar a la altura de los sistemas de educación de los países desarrollados.

5.1. Estrategia de recogida de datos.

Se describe ahora, cómo se realizó la estrategia de recogida de los datos y el análisis de los mismos, compartida por los países. La estrategia de recogida de datos se fundamentó en dos técnicas. La primera, revisión de textos y, la segunda, entrevistas semi-estructuradas. Sobre la revisión de documentos, se analizaron los textos oficiales de las políticas educativas seleccionadas en cada país, documentos de organismos internacionales, think tanks, gremios empresariales y/o de universidades, esto permitió explicar las influencias o proposiciones en el proceso de la estructuración de las políticas educativas en cada país.

La selección de los textos se hizo de acuerdo a su pertinencia para el análisis de las visiones – perspectivas en el proceso de construcción de la política educativa -, y prácticas de la calidad educativa – proceso de implementación y evaluación de la política educativa seleccionada-; como también, en las posibilidades para comprender posicionamientos de actores diversos ante el fenómeno educativo y época de estudio. Un aspecto a resaltar es que el análisis de los modelos de desarrollo y los modelos educativos expuestos en los estudios por país, son inferencias hechas con base a los procesos de construcción e implementación de las reformas educativas en cada país. Ya que se reafirma en los resultados que lo educativo no se encuentra ajeno a dichas dimensiones, más bien existen modelos políticos y económicos inmersos en las políticas educativas.

Por su parte, en las entrevistas a actores clave, se ha obtenido datos e información alternativa al planteamiento oficial. La selección de estas personas respondió a dos elementos: a) la representatividad de todos los sectores involucrados en la formación de la política educativa seleccionada; y b) haber participado en el diseño y/o la implementación de las políticas educativas bajo estudio. Lo que ha oxigenado y aclarado la comprensión sobre las formas en que las reformas educativas fueron interpretadas, negociadas y producidas en relación con distintas presiones sociales, políticas y económicas, y con varios niveles de análisis, - local, nacional e internacional – (Edwards, 2014). Asimismo, los resultados han permitido comprender, a través del relato y experiencias de los actores, y los documentos consultados, las visiones sobre la calidad educativa, modelos de desarrollo y modelos educativos –Estado y educación-, durante el diseño de las reformas educativas en Centroamérica. A la vez, entender el proceso de implementación de dichas políticas –prácticas-, pues es ahí donde los discursos sobre lo educativo se ponen en juego.

5.2. Análisis de los casos nacionales

Se han utilizado dos estrategias de análisis, de acuerdo a su énfasis analítico. La primera se ha enfocado en comprender la formación de las reformas educativas; y la segunda, en develar el modelo de la calidad educativa subyacente. En la primera, los procesos esenciales han sido: a) la clasificación y codificación de los datos, b) la construcción de una matriz de perspectivas, la estructuración de líneas de tiempo críticas. En la segunda, se ha buscado hacer un análisis estructural y causal del fenómeno de la calidad educativa para comprender su configuración. Los datos derivados de las entrevistas y la revisión de documentos se han analizado en función de tres categorías base y sus interrelaciones. Estas categorías son: a) modelos de desarrollo, b) modelos educativos y, c) modelos de la calidad educativa; y sus interrelaciones responden a los dos primeros objetivos específicos: a) dinámicas y tensiones entre modelos de desarrollo y modelos educativos; y b) dinámicas y tensiones entre modelos educativos y modelos de la calidad educativa. En la revisión de documentos y los relatos de los actores se ha encontrado información relevante que ha ayudado a responder los objetivos del estudio de las reformas educativas en cada país.

5.3. Análisis de casos múltiples

Esta ha sido la estrategia utilizada para hacer el análisis comparativo de los cuatro casos, las razones son las siguientes: la proximidad geográfica entre los países participantes en el estudio, 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, período de conflictos armados y políticas y programas educativos semejantes.

A manera de síntesis: La sociología de las políticas educativas Dale, (2010), han permitido comprender cómo distintos organismos internacionales influyeron sobre los procesos de reforma educativa y los "modelos" de la calidad educativa legitimados. Tomando en cuenta, la interacción entre actores nacionales e internacionales, pero también, las dinámicas internas en ambos niveles –nacional e internacional-. Aunque son más evidentes las discrepancias y luchas de poder entre los actores nacionales, las visiones sobre la "educación y su calidad" desde los organismos internacionales tienen matices y sus niveles de influjo sobre los gobiernos difieren. El énfasis se halla aquí, en las dinámicas entre lo global, lo nacional y lo local.

La sociología interpretativa (Basil Bernstein, y Michael Young) ayudó a entender las visiones de los actores involucrados en el proceso de las reformas educativas, la diversidad de interpretaciones e intereses en tensión y la forma en la que los actores produjeron su particular significado sobre "calidad educativa", "desarrollo económico" y "administración de la educación nacional" dentro de contextos sociohistóricos específicos. Se resaltan entonces, a los actores, sus interpretaciones y relaciones, bajo el entendido, como veremos más adelante, que sus perspectivas o códigos lingüísticos denotan dinámicas de poder en el campo de lo socioeducativo.

La pedagogía crítica Apple (2011), por su parte, aporta al estudio el vínculo entre las reformas económicas y las reformas a la administración de la educación nacional, en relación a la configuración de los "modelos" de calidad educativa en la región. Se han estudiado y reflexionado sobre contenidos educativos en el proceso de las reformas educativas, a través de las dinámicas planteadas entre Estado, mercado y educación, pues responden a una lucha de intereses entre diversos grupos sociales, que, entre otras cosas, le han dado sentido al "modelo" de la calidad educativa. El objetivo ha sido develar a qué sectores de la sociedad beneficia el significado de la calidad educativa construida en Centroamérica. El centro de la investigación ha sido entonces, la interacción entre estructura socioeconómica, las relaciones de poder entre grupos sociales heterogéneos y, la educación, en tanto aparato ideológico.

Por último, aunque en el proceso de reforma educativa se enuncia explícita y continuamente el término de la "calidad educativa", su significado todavía es borroso y confuso. Es por esto, que se ha hecho el esfuerzo de comprender y develar ese "modelo" tácito donde, han confluido agendas internacionales y nacionales. Finalmente, la perspectiva teórica de la economía política y la sociología de la política educativa, han sido clave en la interpretación crítica para este estudio de Centroamérica, ya que ha permitido comprender históricamente las dinámicas y tensiones entre aspectos estructurales (economía, Estado, desigualdad, etc.) y los agentes sociales en el campo socioeducativo (gobierno, gremios empresariales, sindicatos, organismos internacionales, etc.), para develar los procesos y mecanismos que configuran el "modelo" hegemónico de la calidad educativa en cada país bajo estudio.

6. Resultados de casos por país

6.1. Modelo de calidad educativa "superficial": Entre la seducción, la privatización y la continuación del pasado – Guatemala

6.1.1. Antecedentes

El 29 de diciembre de 1996, el gobierno de Álvaro Arzú, firmaban los 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. 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).

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, a través de 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 llevó no solo a estudiar el DRE, sino también condujo a centrar la atención en el PRONADE, reorientación necesaria si realmente se 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 se verá, 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.

6.1.2. 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 (1998), 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, 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.

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.

Sobre la "justicia social", Jonas, (2000), insiste en que, aunque "no forma parte de la definición de democracia, (…) es una parte incuestionable del panorama de temas planteados por la democratización" (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.

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, (2000)—, "a mediados de 1990, el gasto en salud y educación era menor del 2 y el 3 % del PIB respectivamente" (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. Asimismo, de acuerdo con Muñoz, (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 (Muñoz, (1999; González Izás, 2012). Es decir, se estaba transitando simultáneamente de la guerra hacia la paz, del autoritarismo hacia la democracia (Torres Rivas, 1998), pero también de un modelo "mercantilizador autoritario" (Muñoz, (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; Muñoz, (1999),

6.1.3. Metodología

Para la realización de la investigación del caso Guatemala, se realizaron 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, se entrevistaron 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 participaron académicos expertos de diferentes áreas del conocimiento para reconstruir la época en la que se estableció el PRONADE en el país.

A la vez, se realizó 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 se consultó 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. Se realizó trabajo hemerográfico, enfocado en noticias sobre el proceso de los Acuerdos de Paz, el proceso de reforma educativa oficial y la trayectoria del PRONADE. Finalmente, se revisaron fuentes académicas sobre el PRONADE, el proceso oficinal de reforma educativa en Guatemala y la triple transición que el país vivió en los años noventa; también, análisis críticos del modelo *CBM y* la influencia de los organismos internacionales sobre las reformas educativas a nivel mundial y los procesos de privatización de la educación.

El modelo de la Community-Based Managment (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.

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)8 (Castañeda & Saso 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. 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).

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).

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"10, pasando por los "procesos administrativos y de adecuación curricular" (Saso de Méndez, 1999, p. 3).

La información producida por el MEE 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" (Saso 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" (Saso de Méndez 1999,), mientras que "la productividad del maestro y de la escuela de autogestión", (p. 11), "era lo que permitía medir la efectividad del proceso educativo en las EAC" (Saso 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).

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, Saso 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, 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). 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. 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 Saso de Méndez, (1999), 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" (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" (Saso de Méndez, (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" (Saso de Méndez, 1999, p. 15).

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

Una crítica compartida por grupos de la sociedad civil a favor del derecho a la educación de la época es que el PRONADE fue 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.

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.

6.1.4. Comentarios finales

Modelo de calidad "superficial"

PRONADE fue el modelo de calidad "superficial" de postguerra en Guatemala. Este modelo corresponde a la idea de "escuelas efectivas", pero con ciertos giros analíticos. 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" (p. 23); en la práctica, este era un envoltorio. 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). Una economista extrajera que asesoró el programa por más de 10 años refuerza lo anterior, "(…) lo más importante es que el maestro esté dando las horas de clase que le corresponden, si los papás son los que controlan que eso se dé, ya estamos ganando, aunque falten insumos" (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, está basado 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. Castañeda, M. y de Méndez, ES (1998), 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" (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 Saso 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).

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.

6.2. Plan Decenal de la Reforma educativa y de calidad en El Salvador 1990-2005- El Salvador

6.2.1. Antecedentes

A comienzos de la década de los noventa, el Banco Mundial tenía 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 anunció 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.

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".

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. Las reformas en educación se gestaban en todo el mundo, 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 la introducción del "Informe de Desarrollo Mundial" de 1978, (Banco Mundial, 1978) se 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, el desarrollo resulta ser medio y fin ya que el progreso material permite invertir más en lo social, pero es el mercado lo que se termina beneficiando:

> En esa nueva concepción se admite explícitamente la intervención del Estado, pero siempre que se encamine a sustentar o apoyar, y no a sustituir o suplantar, al mercado. Tal enfoque descansa sobre las ideas siguientes: (...) sólo cuando el mercado esté insuficientemente

> desarrollado, o si su libre funcionamiento resulta inadecuado o fracasa, es legítima la intervención estatal, en el primer caso, para potenciarlo y, en el segundo, para desempeñar una función central en, por ejemplo, la inversión en educación, salud o infraestructuras (p. 10).

De acuerdo con el informe "La estrategia educativa de El Salvador y sus desafíos", Cuéllar-Marchelli, (2008), expone la necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador y que la educación debería estar articulada con el modelo económico, que en ese momento estaba basado en el aumento y diversificación de exportaciones. En el período 1989-1994 en el documento "Hacia una economía de mercado en El Salvador". Cuéllar-Marchelli, (2003), la educación es considerada una inversión estratégica, no solo para aumentar el crecimiento, sino también para reducir la pobreza.

La importancia de la educación para el desarrollo, quedó confirmada cuando, a la vez 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 de Educación para Todos" ("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). 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).

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 las familias de los educandos. Todo lo anterior trajo como consecuencia 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 las reformas educativas en Centroamérica.

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 (FUSADES, 1985).

6.2.2. Metodología

Para el caso de El Salvador, se ha estudiado, el plan decenal de la Reforma educativa (1995 – 2005), cuyo énfasis estuvo en la "calidad educativa", los ejes centrales fueron 4: 1) reforma curricular, 2) programas y modalidad de atención del sector educación, 3) evaluación educativa y curricular, 4) sistema de formación y capacitación docente. Para este estudio se ha retomado el eje de "calidad".

La estrategia de recogida de datos se fundamentó en dos técnicas, la revisión de textos y la realización de entrevistas semi-estructuradas. Sobre la revisión de documentos, se analizaron los textos oficiales de las políticas educativas seleccionadas en cada país, documentos de organismos

internacionales, think tanks, gremios empresariales y/o de universidades, esto permitió explicar las influencias o proposiciones en el proceso de la estructuración de las políticas educativas en el país. La selección de los textos se hizo de acuerdo a su pertinencia para el análisis de las visiones – perspectivas en el proceso de construcción de la política educativa -, y prácticas de la calidad educativa – proceso de implementación y evaluación de la política educativa seleccionada-; como también, en las posibilidades para comprender posicionamientos de actores diversos ante el fenómeno educativo y época de estudio. Al final del estudio se afirma que lo educativo no se encuentra ajeno a dichas dimensiones, más bien existen modelos políticos y económicos inmersos en las políticas educativas.

Por su parte, en las entrevistas a actores clave, se ha obtenido datos e información alternativa al planteamiento oficial. La selección de estas personas respondió a dos elementos: a) la representatividad de todos los sectores involucrados en la formación de la política educativa seleccionada; y b) haber participado en el diseño y/o la implementación de las políticas educativas estudiadas. Lo que ha oxigenado y aclarado la comprensión sobre las formas en que las reformas educativas fueron interpretadas, negociadas y producidas en relación con distintas presiones sociales, políticas y económicas, y con varios niveles de análisis, - local, nacional e internacional – (Edwards, 2014). Asimismo, los resultados han permitido comprender, a través del relato y experiencias de los actores, y los documentos consultados, las visiones sobre la calidad educativa, modelos de desarrollo y modelos educativos –Estado y educación-, durante el diseño de las reformas educativas en Centroamérica. A la vez, entender el proceso de implementación de dichas políticas –prácticas-, pues es ahí donde los discursos sobre lo educativo se ponen en juego.

Se han utilizado dos estrategias de análisis, la primera se ha enfocado en comprender el sentido de la reforma educativa; y la segunda, en develar el modelo de la calidad educativa subyacente. En la primera, los procesos esenciales han sido: a) la clasificación y codificación de los datos, b) la construcción de una matriz de perspectivas y la estructuración de líneas de tiempo críticas. En la segunda, se ha buscado hacer un análisis estructural y causal del fenómeno de la calidad educativa para comprender su configuración. Los datos derivados de las entrevistas y la revisión de documentos se han analizado en función de tres categorías base y sus interrelaciones. Estas categorías son: a) modelos de desarrollo, b) modelos educativos y, c) los modelos de la calidad educativa; que responden a los objetivos específicos: a) dinámicas y tensiones entre modelos de desarrollo y modelos educativos; y b) dinámicas y tensiones entre modelos educativos y modelos de la calidad educativa.

6.2.3. Resultados y Discusión

La “Reforma Educativa en Marcha” fue un proceso que obedeció, en buena medida, a condiciones del contexto antes y después de la guerra 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).

Los gobernantes en El Salvador veían el futuro del país en términos similares porque equiparaban la estrechez territorial y los escasos recursos naturales con los “tigres asiáticos”, ya que una de las llaves que les abrió 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).

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, por decisión firme de los pensadores internacionales que intervinieron en la reforma educativa en El Salvador (el Banco Mundial, la USAID, el PREAL, el BID, la UNESCO) y así, alinearse con las proyecciones del modelo de desarrollo neoliberal en boga. 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.

Las perspectivas y aspiraciones de los actores externos pudieron ser diferentes a los de los actores internos; los actores nacionales por 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 calidad educativa en su momento. 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 para la mejora de la calidad: infraestructura, cobertura, planes de estudio, evaluación, formación docente, etc., pero ¿qué de todo eso incidió en la mejora de la calidad de la educación? El Plan Decenal tuvo dos etapas: la primera, que comprendió de 1995-2000, fue la definición general y el arranque; este expresó de manera general los cuatro ejes: modernización de la educación, calidad educativa (reforma curricular, libros de texto, formación docente), cobertura y descentralización (EDUCO), y formación en valores. De estos ejes, se priorizó el eje de cobertura y descentralización, acción que había iniciado antes del inicio del Plan Decenal (1995). La segunda etapa comprendió de 2000 a 2005; en esta se mantuvieron los ejes priorizados en la primera etapa y se retomaron dos más, el sistema de evaluación y el Proyecto Educativo Institucional (PEI).

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. No es que estemos en contra de estos objetivos, nada más se cuestiona dejar de lado la parte humana, 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. Contrario a esta posición sobre el enfoque de calidad, se encontraron otros 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.

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, a partir del descubrimiento de conocimientos desde el mismo estudiantado, mientras que los docentes asumirían un papel diferente, como facilitadores y catalizadores, utilizando las metodologías activas y, a su vez, potenciando la (observación/experimentación).

Esta 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. Este nuevo ser estaría en mejores condiciones de participar activamente en la vida económica, política y social del país, y adaptarse a los nuevos retos exigidos por la globalización; para ello, fue necesario introducir nuevos contenidos en los planes de estudio, introducir nuevas modalidades de evaluación de los aprendizajes

y un nuevo enfoque de la administración escolar.

Por su parte, la modernización de la educación se expresó en nuevas formas de administración, hacia una mayor desconcentración o descentralización de las operaciones del MINED y del manejo de fondos para el funcionamiento de los centros escolares. 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. La nueva administración pretendía eliminar las trabas administrativas que caracterizaron al antiguo y exageradamente centralizado MINED y su burocracia.

El programa EDUCO fue la expresión más extrema de esta tendencia, 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 del programa EDUCO dejan ver con claridad la apuesta por la mejora en el rendimiento de docentes y estudiantes, la reducción de los costos de operación, una mayor participación de los padres y madres en la educación de sus hijos e hijas— todo esto fue la promesa, lo cual no se cumplió plenamente, pero en su momento se pensó que EDUCO era la gran promesa. Irónicamente, fue también el componente de la reforma educativa que más se cuestionó por su supuesta intención privatizadora de la educación básica.

Si la calidad de la educación fue el estandarte de la reforma, se retoma en este texto algunas definiciones de educación que retoman elementos de la calidad desde la visión de los autores de la reforma: "La educación no se limita a la instrucción, la educación comprende la formación de la personalidad y habilidades sociales, la práctica de "valores ideas y actitudes" de las personas desde las primeras edades que le permitan la interacción con otros y otras y con el medio ambiente. El Diario Latino, 23 de febrero (1995), *La importancia de la Educación* sostiene, "es necesaria la instrucción de contenidos prácticos, qué prepare a profesionales para adquirir 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, obligada a desarrollar su acción en una actividad global, como seguramente será ya el mundo de futuro" p.11.

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. Diario Latino, 3 de julio (1995) *Una buena propuesta educativa.* 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, (p. 14)

En el Informe de Desarrollo Económico y Social (IDES) de 2005 (FUSADES), "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 lo anterior:

> Se afirma que la educación básica o educación fundamental para todos, es absolutamente vital, en la medida en que el desarrollo tiene como objeto la plena realización del ser humano como tal, y no como medio de producción, de manera que esa educación pueda proporcionar a cada persona los medios para modelar libremente su vida y participar en la evolución de la sociedad (p. 7).

La anterior cita indica que, efectivamente, sí existe otro concepto de calidad de la educación; una educación centrada en el desarrollo integral del ser humano, que busca el desarrollo de todas sus potencialidades; difiere de la anterior 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 qué prevaleció en el proceso de reforma?

Con relación a los autores de la reforma, parecerían que estos estaban 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 Ministerio de Educación (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" (Gradoli, p. 8), en un nuevo momento, en una nueva sociedad en paz, donde los valores, la democracia, la globalización, el mercado de trabajo y el desarrollo definían la apuesta de transformación individual para tener una mejor sociedad. La "mejor sociedad" era sinónimo de una educación de calidad, puesto que hay "nuevos" y "mejores" personas, para un nuevo contexto.

Los actores de la reforma educativa fueron dos grandes sectores, los internacionales y los nacionales, ambos 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.

Aparentemente hubo consenso entre los actores durante el proceso de la Reforma Educativa del Plan Decenal, en El Salvador, parecería que las desavenencias fueron mínimas, solamente se registran 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.

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. Aparecen en documentos las diferentes consultas hechas a diversos actores, previas a la definición de los ejes del Plan Decenal. El proceso de reforma marchó sin mayores inconvenientes.

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.

6.2.4. Comentarios finales

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. 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?

La reforma Educativa en El Salvador en cuanto a impacto en cobertura e infraestructura, fue positiva; así también se dio el inicio a procesos de formación docente y en servicio. En cuanto a la reforma curricular, se pretendió modificar la vida del aula y de la escuela de tal forma que pueda vivenciarse otro modelo de aprender y de formarse como ser humano (Fernández y Carrasco, 2000); la relevancia de los contenidos; el constructivismo como metodología participativa y activa; la inclusión de ejes transversales, como la educación en valores morales y cívicos, para la paz o derechos humanos, para la igualdad de oportunidades para ambos géneros, el tema ambiental, la educación sexual y la del consumidor.

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. 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?

Algo evidente en la reforma educativa salvadoreña, fueron las intenciones de alinear el modelo de desarrollo con el modelo educativo, estas ideas quedaron expresadas en acciones concretas en el Plan Decenal de la Reforma Educativa 1995-2005. Esto genera muchas interrogantes a responder, relacionadas con los logros de la reforma, serán objeto de nuevas investigaciones a futuro.

Lo cierto es que 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?

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, los que no han tenido condiciones y oportunidades necesarias para desenvolverse provechosamente en la sociedad y que por el contrario reciben de agentes del Estado un mal trato. 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 está tan postrado.

¿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 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, sea responsable en el uso de los recursos naturales para garantizar el bienestar de las personas en el presente, pero también en el futuro. ¿La educación se ha planteado esta situación?, ¿está preparada para responder a esta necesidad urgente?

6.3.Autonomía Escolar: participación, descentralización y calidad educativa - Nicaragua

6.3.1. Antecedentes

El ambiente prepolítica de la Autonomía Escolar se sitúa 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.

En Nicaragua, esta ola de renovación de la visión del Estado en el terreno educativo, surgida a partir de la descentralización como consecuencia del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe en los 70 y 80, se ralentizó debido al conflicto interno y a la atención de otras emergencias. La génesis del proceso descentralizador se dio durante el régimen de Somoza, que brindó servicios educativos en 15 oficinas departamentales distribuidas en todo el país, de forma incipiente, una territorialización para efectos de logística.

De 1979 a 1990, este proyecto se estancó por la centralización causada por el contexto bélico durante la Revolución Sandinista. En un sentido contextual, la política educativa en la década de los 80 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).

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 MED 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.

En ese sentido, el esfuerzo del nuevo gobierno y sus técnicos se empecinaba 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). Por supuesto, en este contexto uniformador y globalizante, los cambios provenían de las agencias internacionales de financiamiento: Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID, por sus siglas en inglés (Verger, Moschetti & Fontdevila, 2017).

En palabras de Arríen et al. (1997), 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 reinvención de las relaciones entre el Estado nicaragüense y la ciudadanía en materia educativa.

En 1993, Humberto Belli, recién elegido Ministro de Educación, comenzó un programa piloto de Autonomía Escolar que se centró en dar autonomía financiera y administrativa a las escuelas. En 2002, adquiriría soporte e impulso con la Ley de Participación Educativa.

6.3.2. Metodología

Con un enfoque cualitativo, este esfuerzo de investigación resultó ser un estudio caso. En principio, se realizó un mapeo de la literatura científica alrededor de los procesos de descentralización y contexto educativo en Nicaragua entre 1993-2006 (estudios en los cuales sus variables de investigación fuese la autonomía escolar y participación social en la educación, en total se consultaron 29 investigaciones). Asimismo, se analizaron los documentos institucionales (Leyes, reglamentos, manuales). Se realizaron entrevistas actores y expertos en temas educativos de esa época (2 exministros de educación, 3 expertos educativos).

Con la utilización del software MAXQDA, se realizó un análisis cualitativo de las improntas discursivas y pragmáticas de la Autonomía Escolar, cuya implementación se convirtió en un laboratorio de experiencias en torno a la participación, los procesos de democratización y la efectividad del sistema educativo público. Se trianguló la información al considerar las líneas de coincidencia de los diferentes autores o entrevistados en torno a una variable para obtener un juicio de análisis.

Para la rigurosidad del esfuerzo, se organizó una comisión de revisión entre los miembros de RIEJCA (coordinación y consultores independientes) y su contraparte nacional, la Dirección del Departamento de Educación UCA, la Decanatura de la Facultad de Humanidades y la Vicerrectoría académica, cuyas titulares fueron lectoras críticas del documento.

6.3.3. Resultados y discusión

¿Cuál es la relación entre modelo educativo y modelo de desarrollo en los procesos de la reforma educativa en Centroamérica 1993-2007?

En el marco convulso de nuevas perspectivas y acciones del Estado nicaragüense en la organización de la Escuela a inicios de los 90, 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: Gobernanza de la educación, y el impacto de los Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas (PIEFPE).

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 trasformación drástica de su rol en materia educativa: pasaría de ser el proveedor del servicio educativo a ser el regulador-evaluador de un mercado educativo.

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.

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 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" (Bonal, 1998, p. 181).

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. Por su parte, los Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas 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.

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.

¿Cómo se configuró el concepto de calidad educativa en la reforma educativa en Nicaragua?

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 a 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 Arríen (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 y 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. Arríen (2000) agregó que la calidad es relevancia de esos resultados para la vida del educando y el desarrollo de la comunidad y 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 Arríen (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 educación 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.

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 al 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).

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 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 y en los aprendizajes (Summers & Johnson, 1996; King & Özler, 1998).

¿Quiénes y cómo ha sido la participación de los diversos actores en los procesos de reforma educativa?

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. Para los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), BM, BID y USAID, fue otro de los modelos "paquetes" que contó con el financiamiento, el sesoramiento y la promoción. 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). También patrocinaron procesos de investigación sobre la efectividad de la Autonomía Escolar para generar evidencia de que este modelo era una ruta audaz para la descentralización en toda la región centroamericana.

En el caso de los 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: sindicatos y organizaciones políticas de izquierda, como los primeros; y al grupo empresarial o células de investigación creados dentro del Ministerio de Educación.

Los sindicatos fueron otra expresión de la polarización en torno a la Autonomía Escolar. En principio, ANDEN, con una clara afiliación por el entonces opositor FSLN, empleó los mismos mecanismos de la Autonomía para frenarla. 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 Asociación Nacional de Educadores de Nicaragua (ANDEN), sobre todo en sectores rurales donde no existía un tejido sindical fuerte. 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. Un ejemplo de estos fueron la Federación Sindical de Maestros de Nicaragua, luego rebautizada como Confederación Nacional de Maestros de Nicaragua (CNMN); 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: Sindicato Democrático "Arístides Sánchez", y Asociación Nacional de Educadores Cristianos (ANEC). La idea era que la descentralización abriera la oportunidad de "… romper el monopolio de los sindicatos" (Gershberg, 1999).

Por otro lado, las autoridades ministeriales y educativas crearon 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 la 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). En este contexto, se invistió de mucha fuerza a los delegados departamentales y municipales 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. 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 (Puryear, 2001; Füller & Rivarola, 1998).

Por otra parte, el profesorado tuvo una actitud ambivalente frente a la Autonomía Escolar. De 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. Es comprensible su posicionamiento de apoyo en cuanto a la dinámica de conseguir mejor remuneración en una época cuando el salario no alcanzaba los 70 dólares mensuales (con título y antigüedad, 100 dólares en el caso de las plazas en educación secundaria), uno de los más bajos de América Latina, frente a los 160 dólares del costo de la canasta básica (Castillo, 1998). Y en otra óptica, estaba toda la disyuntiva ética de cobrar cuotas a sus educandos y supeditar su mejoría a una presión económica a las familias pobres. 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.

Finalmente, este modelo estaba 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 otras palabras, la Autonomía Escolar estaba enfocada 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 porque muchos padres tenían un bajo nivel educativo que no les permitía aportar desde una figura docente en casa (Snow et al., 1991).

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. A esto se sumaron las tensiones creadas por el cobro de las cuotas para el sostenimiento financiero del centro educativo, y por sus posibilidades de participación en los Consejos escolares sobre el debate en aspectos pedagógico, de gestión educativa o de contratación docente.

6.3.4. Comentarios finales

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 que:

Su pretensión era generar incidencia como relación simbiótica entre descentralización y participación ciudadana (Montenegro y 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 administrativa y de recursos humanos. 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.

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, 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.

En 2007, como primer acto del gobierno del Sandinismo[8], 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 ministeriales, mantienen al sistema educativo sumido a los dictámenes del ahora partido gobernante. 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?

6.4. La política de evaluación en Honduras: caracterizando las limitaciones estructurales, la evolución y las perspectivas de los actores clave

6.4.1. Antecedentes

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, USAID, y 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

[8] El pasado 9 de septiembre, durante la edición de este trabajo, se derogó la Ley de Participación Educativa, última herencia legal de la experiencia de las escuelas autónomas en Nicaragua.

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 ochenta 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.

6.4.2. Metodología

El proceso analítico realizado se sustenta en los procedimientos declarados en el estudio regional, que pretendía 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 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 coherencia. Posteriormente, se realizaron 12 entrevistas a actores clave siendo estos; 5 docentes, 2 dirigentes de gremios magisteriales, 3 especialistas del sector educación y 2 ex- funcionarios 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.

6.4.3. Resultados y Discusión

¿Cuál es la relación entre modelo educativo y modelo de desarrollo en los procesos de la reforma educativa en Centroamérica 1990-2015?

La década de 1990, 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 1970 e impulsan su visión economicista de lo social, que pasa por los programas de ajuste estructural de la economía recomendado por el Fondo Monetario Internacional; más adelante analizaremos los vínculos entre estos programas y las reformas educativas en el país. Sí bien es cierto estas acciones, han tenido algunos logros en materia económica pero muy limitados resultados en términos de disminución de la pobreza y la desigualdad de hecho Honduras es en la actualidad el país más pobre de América Latina.

Ramírez (2009) también señala que, los acuerdos que los gobiernos de Honduras lograron con el FMI desde el año 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, han 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 como 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 como 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 el año de 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).

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 Fondo Monetario Internacional, 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, éstas 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 90s 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 a las políticas educativas son: la descentralización como medio de apertura a actores privados, 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 1990, 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) 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. Lo anterior nos permite deducir que, en Honduras, las políticas educativas se alinean con los "Procesos Internacionales de Formación de Políticas Educativas", es decir, a 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, prevaleciendo 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 Programa de Modernización de la educación 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.

¿Cómo se configuró el concepto de calidad educativa en las reformas educativas en Centroamérica?

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, USAID, y 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 ochenta 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 y 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 fuertemente 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.

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 dónde 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.

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.

La evaluación externa del logro educativo, mediante pruebas estandarizadas, se inició en Honduras a fines de la década de los ochenta con el Proyecto Eficiencia de la Educación Primaria, PEEP (FEREMA, 2017), impulsado por 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 Proyecto Eficiencia de la Educación (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 Programa de Modernización de la Educación (1990-1994) generó los principios de la reforma educativa hondureña de la década del noventa. Posas (2012) detalla que el Programa de Modernización de la Educación 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 Programa de Modernización de la Educación. 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 se 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 inició el proceso de aplicación de pruebas estandarizadas, especialmente en matemáticas y español y simultáneamente ha realizado las llamadas investigaciones sobre los factores asociados al aprendizaje.

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, p. 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 ésta 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).

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 USAID creó en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y el prestigioso lobby de los investigadores en este campo. Sí 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.

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) 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 (Posas, 2012)

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 Pre-básica 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.

¿Quiénes y cómo ha sido la participación de los diversos actores en los procesos de reforma educativa?

En Honduras los procesos de evaluación de los aprendizajes, comenzaron a finales de la década de los ochentas y cobraron una gran relevancia en los años dos mil. Las prácticas evaluativas en el país asumieron diferentes matices, 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.

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.

6.4.4. Comentarios Finales

La influencia de la globalización es notable en el contexto hondureño y se evidencia en las formas de gobernar el sistema educativo efectuándose un giro del gobierno a la gobernanza. Para Robertson y 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 y 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 mediado 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 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 y 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 los tiempos de la globalización la educación es considerada como la mejor política económica para asegurar competitividad. 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.

7. Análisis de resultados: Las Dinámicas de Reforma Educativa en Centroamérica

Temas Transversales

7.1. 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 los Estados Unidos; segundo, la dependencia económica de la economía mundial; y, tercero, las reformas económicas asociadas con el "Consenso de Washington". En el primer punto, mientras que los EEUU pretendían debilitar la revolución sandinista en Nicaragua y derrocar los grupos guerrilleros en El Salvador, también apoyó encubiertamente al gobierno de Guatemala en su campaña de genocidio en contra de las poblaciones indígenas, quienes estaban en conflicto con el gobierno. Desde luego, este conflicto había surgido de la desestabilización que resultó del golpe de estado apoyado por los EEUU en 1954 contra el Presidente Jacob Árbenz, quien promovía la reforma agraria. Mientras que, en Honduras, la fuerza armada no tenía el control en los 1980, los civiles en el poder mantenían su lealtad militar. Es más, Honduras era, para los EEUU, un centro de coordinación para intervenciones en otros países, y, por lo tanto, recibía grandes cantidades de ayuda militar. El escenario de la Guerra Fría y el deseo de los EEUU de mantener sus intereses económicos en la región impulsó estas intervenciones.

La segunda característica estructural es la dependencia económica de la economía mundial; y la tercera son las reformas económicas asociados con el "Consenso de Washington", es necesario ampliar los conocimientos de estas tres características con algunos ejemplos. 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), esto 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 se privatizara los servicios públicos. Mientras que dichas reformas tenían un impacto claro en la 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 centroamericana hacia el mercado global. Por lo tanto, al mismo tiempo que los países de la región estaban esforzándose por progresar del conflicto y autoritarismo hacia 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 desposeído y desventajados ante la acumulación capitalista.

Es preocupante como estas reformas 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 de los 1800, por lo que el Estado históricamente ha operado como un vehículo para el beneficio de los que están en el poder y sus redes.

7.2. 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 fueron 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 1960. 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 90; la lógica del 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 postconflicto 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 1960 y 1970, 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 de 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 cuasi mercados con el fin de crear competencia entre organizaciones públicas y entidades privadas.

* Énfasis en los estándares explícitos y medidas de desempeño

* 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.

* Contratación de trabajadores temporales y de corto-plazo y oposición a la sindicalización.

* Decentralizaión 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 todo 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, en la cual la calidad es conceptualizada con relación a los distintos paradigmas de desarrollo. Para la Nueva Gestión Pública, la calidad se mide por resultados (generalmente puntajes de los resultados de exámenes). Por lo tanto, si los sistemas educativos logran "buena gobernanza", entonces se produce calidad, con el supuesto subyacente que los puntajes de los exámenes igualan el aprendizaje, que, el aprendizaje refleja la calidad del capital humano del país, que es el ingrediente clave para lograr un crecimiento económico positivo.

7.3. La Nueva Gestión Pública en las reformas educativas centroamericanas

Los estudios de 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 matemática 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 contra lo que los estudiantes deben aprender. En 2007, con apoyo de USAID, Honduras comenzó a evaluar 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 201812. 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 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. Mas explícitamente, la lógica de GBC es que los consejos del nivel de la escuela llevará 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 que las escuelas solo comprarían los materiales que más necesitan; (c) ahorro en gastos debido a que los miembros de la comunidad contribuiría 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 necesiten.

Mientras existen diferencias en los detalles en los distintos modelos presentes en

Centroamérica, la lógica descrita acá consistente en los cuatro países; hay que hacer una consideración adicional (en todos los casos, menos Nicaragua) el modelo ayudaría expandir rápidamente el acceso a la educación en las zonas donde las comunidades no tenían escuelas. Esta dimensión de la GBC experiencia revela que – desde la perspectiva de sus proponentes – la compatibilidad del abordaje de la Nueva Gestión Pública con el empuje simultáneo durante los 90 a 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 hacia la prioridad política de matricular más población en la escuela. Los proponentes de la Nueva Gestión Pública no están en contra de la masificación de la educación; más bien se enfocan en cómo las escuelas y el sistema deben ser gobernados al aumentar la matricula.

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 por ciento de la inversión total. En Nicaragua y El Salvador, el MINED central mantenía control del currículo, auditaba los procesos administrativos, desarrollaban estándares y evaluaban la calidad y creían 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 quien 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.

7.4. Los programas piloto GBC como punto de entrada a la Reforma Educativa

Los programas piloto, 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.

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. Nuevamente, las decisiones clave se tomaron previo a 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 posterior al acuerdo de paz en 1990.

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 en 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 postguerra, que implicó que el proceso de varios años de consulta, diálogo y comisiones anterior a la formulación del Plan Decenal puede ser visto como un ejercicio en legitimización 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 eficiencia por medio del

programa EDUCO (Edwards, 2018).

Honduras, por su parte, inició la experimentación con las pruebas estandarizadas a final de los 1980 como parte de un programa de USAID, una tendencia que han 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, Fontdevila, & Zancajo, 2016). Estos términos hacen referencia a la forma en que se utilizan las crisis para avanzar al capitalismo y la privatización. Ciertamente, solo El Salvador y Guatemala se encontraban aun en situaciones de conflicto, pero, los cuatro países se encontraban en medio de una crisis económica, además de estar inmersos en reformas de ajustes estructurales. Por lo tanto, dependían de las infusiones financieras de las instituciones internacionales como el FMI y el Banco Mundial, como el 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.

Parece curioso que estos modelos fueran adoptados y continuados durante tanto tiempo. Para explicar mejor, hay que recordar que estas reformas fueron el centro de gravedad, en que desviaba la atención de otros programas y fueron el punto focal tanto para actores nacionales e internacionales. Referente a este punto, la pregunta acá es hacia dónde se dirigen la atención, energía y emoción en cuanto a la reforma educativa. Cuando hay restricciones presupuestarias, los cambios al estatus 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 (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 que la inversión pública en educación es inadecuada. Más bien, como señala Delgado en el caso de Nicaragua, los organismos donantes 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 adaptadas o inspiradas por el sector empresarial.

7.5. Las implicaciones en la equidad en los modelos GBC

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. En el caso de Honduras, la preocupación con las pruebas estandarizadas con énfasis en resultados más que tener en cuenta las condiciones desiguales que caracterizan a las familias. Como Paz 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, 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). 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).

7.6. Los modelos GBC y 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 de postguerra. Como se señala en el capítulo sobre El Salvador, "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 descuidadas durante el conflicto."

En El Salvador, Guatemala y Nicaragua, las tasas de matrícula eran muy bajos, 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 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 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, EPT aumentó la necesidad de matricular todos los niños a la escuela, pero de una manera que reforzó la noción que se lograría por medio de la incorporación de la estrategia principal de asocios a nivel comunitario.

El punto al mencionar las conexiones entre GBC, acceso y participación es para enfatizar los múltiples intereses estratégicos que 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 GBC ayudó a los gobiernos de Centroamérica a 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 [Partido de Avanzada Nacional] 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 [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 sino, como un camino viable hacia la reforma educativa en los 1990.

7.7. Debilitación de los gremios a través de la GBC

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 1990: "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 el director quien, en turno tenía la responsabilidad de gestionar los docentes.

En Guatemala, el gobierno y representantes de la PNUD quienes iniciaron el programa piloto que luego se convirtió en PRONADE, intencionalmente mantenía el programa 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 a buscar 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 de desmantelar 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 del programa. En ese año, un nuevo presidente electo (Mauricio Funes) quien 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 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.

7.8. Las limitaciones estructurales del periodo post-GBC en Centroamérica

La manera en que los docentes se oponían a las reformas GBC, generó tensiones que 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 suspendió 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 es 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 enfocar 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 que la lógica de la Nueva Gestión Pública no resaltaba en el discurso en torno a la gestión escolar por la descontinuación 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 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 (con la excepción de El Salvador) 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 por ciento 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. 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, 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 2000, los que han tenido mayor influencia a la fecha son USAID, el Banco Mundial y el BID. Adicionalmente, mientras que cada actor enfoca en asuntos económicos, la 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 los 2000) (Bruneau, 2014; USAID, 2011), y más recientemente, la migración irregular hacia los Estados Unidos (USAID, 2021).

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 emprendedurismo. 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 1970 (Hammond, 1998). Este tipo de educación radical y transformativa no puede ser entregado por el Estado mismo, ya que el Estado 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.

7.9. Tanques de pensamiento, reformas Nueva Gestión Pública, y huevos dorados

A pesar de las contradicciones internas mapeadas arriba, es importante notar que la transformación político-económico de Centroamérica en los 80 y 90 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 macro-estructurales, 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 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 de sus países 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, quien 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 FEPADE como "ministerios en espera" y como un "ministerio paralelo de planificación y finanzas" (Edwards, 2918, p. 165-166).

En el caso de Guatemala, la ministra de educación en 1996 para el partido de derecha Partido de Avanzada Nacional, recibía asesoría de especialistas de tanto ASIES que CIEN, durante seis a ocho meses, previo a asumir el puesto de ministra de educación – Arabella Castro – ella 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. Son solo dos ejemplos de muchas personas quienes 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 que un exempleado del MINED en El Salvador caracterizó a EDUCO como "la gallinita del huevo de oro" (Edwards, Victoria, & Martin, 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, que las reformas GBC no sólo convirtiera al país en ejemplos a seguir, pero 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.

7.10. Comentario final y direcciones futuras

En este capítulo, se ha discutido cómo la idea de educación en Centroamérica ha evolucionado en el tiempo y ha reflejado las tendencias en pensamiento sobre el desarrollo internacional. 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 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.

¿Pero cómo se relaciona la dialéctica entre capital y el Estado? En el contexto histórico, se ha expuesto que los estados dentro de un sistema económico global son obligados a competir con las exportaciones y 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.

Al criticar el abordaje de la Nueva Gestión Pública y sus implicaciones en educación, se plantean algunas sugerencias desde 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 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. La Mueva Gestión Pública en alianza con el proyecto educativo ha tenido resultados nefastos para las personas. Como explica Robinson (2002), ha surgido una clase élite transnacional en Centroamérica que se ha beneficiado y emergido de la reestructuración económica de los 1980 y 1990 y quien 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. 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 capital privado de retratarlo de otra manera. Y es probable que los efectos nocivos continúan, 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 (i.e., empleo) que estos implican (Cadena, Giraut, Grossman, & Oliveira, 2019).

La interrogante hacia el futuro es: ¿cómo es posible que los gobiernos de la región responderían a crear oportunidades económicas y 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 éste es cautivo al sistema o que no haría cambios

en el estatus 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 beneficiarían aquellos afectados negativamente por el estado actual del asunto.

En sentido literal, estas sugerencias implican que lo que más se necesitan 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 ante 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, acompañado por apoyo continuo del MINED para superar las deficiencias).

Referente a los estudiantes, las escuelas deben, como mínimo, ser 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, trabadores 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. El éxito académico en las evaluaciones estandarizadas no significa nada en abstracto. Mejor dicho, proponemos lo que es esencial – lo que debe ser cuestión de debate y diálogo – que son las ideas, comportamientos y visiones del mundo que las escuelas imparten a los estudiantes. Esta afirmación, por supuesto, es normativa, mientras que las escuelas en las sociedades multiculturales no podrían satisfacer las preferencias de todos los estudiantes y sus familias, no quiere decir, desde una perspectiva crítica, que no se pueda avanzar.

Tal perspectiva, en nuestro punto de vista, no solo es un llamado a escuelas mejor equipadas y docentes mejor formados, pero 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 solo son los primeros pasos. Es decir, al enfrentar las limitaciones del sistema actual, no se dirigen a los fundamentos (políticos, económicos, educativos) del sistema y la manera que la fundación permea cada nivel del sistema sobre el cual se ha construido. En sí, representan medidas "liberales" no "progresistas" (Edwards y Klees, 2014).

El punto es que las futuras direcciones de la educación deben ir más allá de un abordaje de recursos y capacitación, sino también a 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, la economía, la gobernanza global y educación. En otras palabras, es necesario explorar el abordaje de descolonización y desembalar los rasgos de la modernidad, porque son estos fundamentos de pensamiento 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 atrás de un abordaje descolonial 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):

- ✓ La naturaleza racista y patriarca (y legado) del colonialismo;

- ✓ La naturaleza exclusiva y violenta del cristianismo (en el sentido que un foco central del cristianismo es la conversión de los pueblos de otras religiones, debido a su creencia de un solo Dios verdadero;
- ✓ Las fundaciones ontológicas de la modernidad (en el sentido de los ideales de positivismo y el yo individualizado que fueron difundidos por la Ilustración);
- ✓ Las maneras en que el capitalismo crea, reproduce y profundiza la desigualdad y destrucción ecológica en escala global (e.g., en que siempre busca poseer más tierra, mano de obra y recursos sin límite);
- ✓ 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 visión del mundo) y, relacionado a ello.
- ✓ Las maneras en que cada una de las dimensiones mencionadas arriba funcionan como horizonte conceptual y tendencia reproductora, por lo tanto, los sistemas educativos modernos como el sistema global de gobernanza de la educación que se ha construido por medio de la cooperación de estados modernos (e.g., en la forma de organismos multilaterales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas).

Solo a través de luchar con estos fundamentos y buscar avanzar más allá de ellos existe la posibilidad de progresar hacia un mundo insatisfecho con enfrentar las consecuencias del sistema actual (e.g., 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, centradas en el Estados (descritas arriba) (Sousa Santos, 2007). En la medida 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.

8. Bibliografía

Aguerrondo, I. (1993). La calidad de la educación: Ejes para su definición y evaluación. Revista interamericana de desarrollo educativo, 37(116), 561-578.

Alas, S. (2008). Modelos Participativos y Rendición de Cuentas en Educación: Diseño de un Sistema de Indicadores de Evaluación del desempeño aplicando un modelo de gestión participativo (Tesis Doctoral). Universidad de Flensburg

Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai*, (27-28), 64-79.

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. Available at: http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.2086.

Apple, M. (1993). El libro de texto y la política cultural. *Revista de educación*, *301*, 109-126.

Apple, M. W., Au, W., & Gandin, L. A. (2011). O mapeamento da educação crítica. *Educação Crítica: análise internacional*, 14-32.

Arcia, G. (2012). *La Autonomía Escolar en Nicaragua: Política, educación y contrato social*, 1993-2007. Perú: USAID.

Arcia, G., & Belli, H. (2001). La Autonomía Escolar en Nicaragua. PREAL.

Arríen García, J. B., Gorostiaga, X., Tünnermann Bernheim, C., Lucio Gil, R., & Castilla Urbina, M. D. (1997). *Nicaragua: La educación en los noventa Desde el presente... pensando el futuro*. UCA.

Arríen, 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. 259-294). EE. UU.: Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional.

Arríen, 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.

Ball, S. (1994). Education Reform: A critical and post-structural approach. Buckingham: 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

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. (1996). El desarrollo en la práctica: Prioridades y estrategias para la educación. Washington, D. C.: Autor.

Bazo, C. D., Palacios, B. A., Almerco, L. C., & Laveriano, N. Á. (2010). Los protagonistas de los Consejos Educativos Institucionales: tensiones y dilemas de la participación en la gestión de la escuela

pública. *REICE: Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, *8*(3), 31-49.

Bernstein, B. (1989). *Poder, educación y conciencia. Ciclo de conferencias realizadas en el CIDE*, Santiago de Chile, dic. 1985, y de Conferencias realizadas en el CERC, Santiago de Chile, dic. 1986.

Bodarenko Pisemskaya, N. (2007). *Acerca de las definiciones de la calidiad de la educación*. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, 11(39), 613-621.

Bonal, X. (1998). Sociología de la educación: una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A.

Bray, M. (2003). *Community initiatives in educatin. Goals, dimensions and linkages with governments*. Compare 33 (1): 31-45.

Bruneau, T. (2014). *Pandillas and security in Central America.* Latin American Research Review, 49 (2), 152-172.

Cadena, A., Giraut, J., Grosman, N., & Oliveira, O. (2019). *Unlocking the economic potential of Central America and the Caribbean*. McKinsey & Company. Available at: https://www.mckinsey.com/featured-insights/americas/unlocking-the-economic-potential-of-central-america-and-the-caribbean

Carnoy, M. (2016). Políticas educativas ante la globalización: hacia dónde se dirige la nación. El manual de la política educativa global, 27-42.

Castañeda, M. y de Méndez, ES (1998). Alianzas entre el sector público, sector privado y la comunidad para el incremento de cobertura educativa en el área rural. *Informe para el Ministerio de Educación de Guatemala y PRONADE*, 1-27.

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. Argentina: IIPE-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. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Colella, L., & Díaz-Salazar, R. (2015). El discurso de la calidad educativa: un análisis crítico. Educación y educadores, 18(2), 287-303.

Cuéllar-Marchelli (2008). *La estrategia educativa de El Salvador y sus desafíos* (versión sin editar): FUSADES.

Cuéllar-Marchelli, H. (2003). *Decentralization and privatization of education in El Salvador: Assessing the experience. International Journal of Educational Development*, 23 (2), 45-166.

Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: A focus on the mechanisms. Journal of Education Policy, 141, 1-17. De Castilla Urbina, M. (2001). Educación no es escuela y escuela no es empresa. Envío, (229). Recuperado de http://www.envio.org.ni/articulo/1072

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

Dale, R. (2010). A sociologia da educação e o Estado após a globalização. *Educação & Sociedade, 31*, 1099-1120.

De Sousa Santos, B. (2007). *Another knowledge is possible: Beyond Northern epistemologies*. Verso.

Desuelle, D. & Schipke, A. (Eds.) (2008). *Central America: Economic progress and reforms*. International Monetary Fund.

Di Gropello, E., & Cominetti, R. (1998). La descentralización en la educación y en la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Diario Latino. (23 de febrero de 1995). La importancia de la educación, p. 11.

Diario Latino. (3 de julio de 1995). Una buena propuesta educativa, p. 14.

Edwards Jr, D. B. (2018). The Trajectory of Global Education Policy. Community-based Management in El Salvador and the Global Reform Agenda. New York: Palgrave.

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.

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.

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).

Escudero, G. P. (1978). Banco Mundial:" Informe sobre el Desarrollo Mundial 1978" (Book Review). *Boletín de Estudios Económicos*, *33*, 205.

Europea, U. (2000). Concebir la Educación del futuro. *Promover la Innovación con las Nuevas Tecnologías. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2000), 23*.

FEREMA (2017). Informe de Progreso Educativo, Honduras. Recuperado de https://www.thedialogue.org/wp-content

Fernandez & Carrasco (2000). La educación y su reforma. El Salvador 1989 – 1998. San Salvador: FEPADE.

Füller, B. & Rivarola, M. (1998). *Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors*. The World Bank.

Ganimian, A. (2016). Why do some school-based management reforms survive while others are reversed? he cases of Honduras and Guatemala, International Journal of Educational Development, 47, 33-46.

Gentili, P. (1996). El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. Retrieved from http://www.ipecal.edu.mx/Biblioteca/Documentos/Documento1.pdf

Gentili, P. (1999). El Consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina. Recuperado de http://www.ipecal.edu.mx/Biblioteca/Documentos/Documento1.pdf

Gershberg, A. I. (1999). Education `Decentralization' Processes in Mexico and Nicaragua: legislative versus ministry-led reform Strategies. Comparative Education, 35(1), 63-80.

Gómez, D. (2003). Hemos aprendido a no pedir favores, ahora exigimos derechos. Envío, (254). Recuperado de http://www.envio.org.ni/articulo/1221

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 Educacional*, *24*(2), 101-113. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6429422

González Izás, M. (2012). *Estado, territorio gobernabilidad o gobernanza?: el debate conceptual en América Latina* (No. 350.098 G6).

Gorostiaga, J., y Tello, C., (2011): Globalización y reforma educativa en América Latina: un análisis inter-textual. Revista Brasileña de Educación. V. 16. N. 47 mayo - agosto.

Gradolí, A. (2015). Problems i corrents contemporanis en educación (Resumen del Informe a la UNESCO, de Jacques Delors). Recuperado de: https://neurofilosofia.com/wp-content/uploads/2012/12/Resumen-de-LA-EDUCACION-ENCIERRA-UN-TESORO.pdf

Hammond, J. (1998). Fighting to learn: Popular education and guerrilla war in El Salvador. Rutgers University Press.

Held (1999) Global Transformations. Cambridge, Polity Press

Henderson, A. T., & Berla, N. (1994). The Family is Critical to Student Achievement. Washington, DC: Center for Law and Education.

Hernández, A. (1997). El neoliberalismo en Honduras. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.

Jonas, S. (2000). *De centauros y palomas: El proceso de paz guatemalteco*. FLACSO.

King, E., & Özler, B. (1998). What's Decentralization Got To Do With Learning?: The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform. Nicaragua: The World Bank [paper]. Presented at the Annual Meetings of the American Educational Research Association held in San Diego, CA, April 13-17, 1998.

Klein, N. (2007). The shock doctrine: The rise of disaster capitalism. New York: Picadur.

Leys, C. (1996). The rise and fall of development theory. Indiana University Press.

Lindo, H. & Ching, E. (2017). *Modernización, autoritarismo y guerra fría. La Reforma Educativa de 1968 en El Salvador*. UCA Editores.

Lucio Gil, R. (1997). Los casos de transformación curricular y la Autonomía Escolar. En J. B. Arríen, 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). Managua: PREAL.

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.

Maldonado-Torres, N. (2016). Outline of ten theses on coloniality and decoloniality. Fondation Frantz Fanon. http://frantzfanonfoundation-fondationfrantzfanon.com/article2360.html

Managua: Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

MINED, Memoria de labores, 1990-1991

Ministerio de Educación (1995). Memoria de Labores 1994-1995. MINED: San Salvador.

Ministerio de Educación (Ed.). (1995). Lineamientos generales del plan decenal, 1995-2005 (1ª ed ed.). San Salvador: MINED: San Salvador.

Ministerio de Educación (Ed.). (1999). Fundamentos curriculares de la educación media (1ª ed ed.). MINED: San Salvador.

Montenegro, RA, Guarines, KM, Montenegro, LML, Lira, LAS, Falcão, J., Melo, FL, ... y Schindler, HC (2014). Evaluación del ARN mensajero (ARNm) de Mycobacterium tuberculosis como marcador de curación en pacientes con tuberculosis pulmonar. *Revista de microbiología aplicada , 117* (1), 266-272.

Muñoz Gomá, O., & Rojas Aravena, F. (1999). Acción y expectativas colectivas. *En: América Latina y la crisis-LC/L. 1239-P-1999-p. 28-29.*

National Commission on Excellence in Education. (1983). A nation at risk: The imperative for educational reform. The Elementary School Journal, 84(2), 113-130.

OCDE (1995). Recommendation of the council of the oecd on improving the quality of government regulation. Paris: OCDE. Recuperado de

Olssen, M., Codd, J. A., & O'Neill, A. M. (2004). Education policy: Globalization, citizenship and democracy. Sage.

Plan Decenal de El Salvador (1995-2005)

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://doi.org/10.1080/14767720903412218

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.

PREAL (2002). Informe de progreso educativo El Salvador (septiembre 2002). Centro ALFA, S.A. de C.V.: San Salvador.

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.

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). EE. UU.: Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional.

Ramírez, M. (2009). *Política económica y FMI en Honduras: El acuerdo stand by actual.* Centro de Investigación y Propuestas Económicas y Sociales.

Rivas, A. (2001). Familia, Libertad y Pobreza: Un nuevo híbrido de las escuelas autónomas en Nicaragua. Santiago: UNESCO.

Rizvi, F. y Lingard, B. (2010). Globalizing Education Policy. New York: Routledge.

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

Robinson, W. (2002). Globalisation as a macro-structural-historical framework of analysis: The case of Central America, *New Political Economy*, 7 (2), 221-250.

Robinson, W. (2003). *Transnational conflicts: Central America, social change, and globalization*. Verso: New York.

Robinson, W. (2007). Theories of globalization. En G. Ritzer, *The Blackwell Companion to Globalization* (pp. 125-143). Blackwell Publishing.

Rubio, F (1999). *Indicadores de calidad de las escuelas de autogestión comunitaria, gerencia de resultados*. PRONADE.

Sánchez, A. L. (s.f.). La descentralización de la educación en Nicaragua. Disponible en http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/la-descentralizacion-de-la-educacion-en-nicaragua

Sarzuri-Lima, M. (2014). La calidad en la educación: entre usos sociales y acercamientos críticos. Revista Integra Educativa, 7(2), 7-9.

Saso de Méndez, E. (1999). *Marco conceptual componente pedagógico*. PRONADE, MINEDUC.

Straubhaar, R. (2017). Educational excellence versus educational justice: How Latin American policymakers respond to these competing demands with the evaluative state. In T. Jules (Ed.), The global educational policy environment in the Fourth Industrial Revolution: Gated, regulated and governed. (pp. 265-281). Emerald.

Summers, A., & Johnson, W. (1996). The Effects of School-Based Management Plans. Disponible en https://www.nap.edu/read/5143/chapter/6

Tarabini, A., & Bonal, X. (s.f.). Globalización y política educativa: los mecanismos como método Revista de Educación, 235-255. Retrieved 2011.

Tikly, L. (2001). Globalisation and education in the postcolonial world: Towards a conceptual framework. Comparative education, 37(2), 151-171.

Torres Calderón, M. (2012). El Estado, ese oscuro y malogrado objeto del deseo. In Antonio Murga Frassinetti & Julieta Castellanos (Coords.), Tres décadas de transición política en Honduras (pp. 38-83). Tegucigalpa: Editorial Universitaria.

Torres Rivas, E., & Peralta, A. (1998). *Desde el autoritarismo a la paz* (No. G/341.73 T6).

Tünnermann, C. (s. f.). Políticas educativas en América Latina y su incidencia en la calidad de la educación [No publicado].

Tyler, L. (2000). Perspectivas sobre la reforma educativa en América Central en el contexto de políticas de educación en las américas. In *Conferencia sobre Reforma Educativa en Centroamérica, Panamá y República Dominicana1998, San Salvador* (No. AC/379 C6).

Unesco (1990) Conferencia Mundial de Educación para todos. Jontien, Tailandia

UNESCO, (1992). *SITUACION EDUCATIVA DE AME LATINA Y EL CARIBE, 1980-1989*. Proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe (PPE): UNESCO/OREALC Santiago.

Verger, A., Moschetti, M. & Fontdevila, C. (2017). *La privatización educativa en América Latina: una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Educación Internacional.

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), p. 5–30. DOI: 10.1080/00131911.2019.1522045.

Verger, Antoni & Fontdevila, Clara & Zancajo, Adrián. (2016). The Privatization of Education: A Political Economy of Global Education Reform.

Walter, K. (2000). La educación en Centroamérica: Reflexiones en torno a sus problemas y su potencial.

Weiler, H. (1983). Legalization, expertise, and participation: Strategies of compensatory legitimation in education policy, *Comparative Education Review*, 27 (2), 259-277.

Winkler, D. (1997). Descentralización de la educación: Participación en el manejo de las escuelas al nivel local. Washington, DC: Banco Mundial.

Wolff, L. (2000). La educación secundaria en América Central, Panamá y República Dominicana: Políticas esenciales para el crecimiento y la reforma. En J. C.

World Bank. (1980). World development report, 1980. Washington, DC: World Bank.

World Conference On Education For All [WCEFA] Secretariat (1990) *WCEFA Framework for Action* (New York, WCEFA Inter-Agency Commission).

Young, M. (1971). Knowledge and control: New Directions for the sociology of education.