

## **PROYECCIÓN DE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y FORMULACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS: COSTA RICA Y EL SALVADOR 1995**

*Marlen Quesada Ugalde*

### **Abstract**

The following article discusses the participation of international organizations in the formulation of education policy by the governments of Costa Rica and El Salvador in 1995. An emphasis is placed upon the establishment of this educational policy as a part of the international and homogenous reform movement supported by international financing agencies. The involvement of international organizations in the debate and planning of educational proposals affected the final definition of policies in both countries such that their incorporation as influential figures in this debate has reshaped education policy formulation in the region.

### **Resumen**

Se refiere el presente artículo a la proyección de los organismos internacionales en la formulación de la política educativa que presentan los gobiernos de Costa Rica y El Salvador en 1995. Se destaca el planteamiento de estas políticas educativas como parte de un movimiento de reforma internacional y homogéneo, auspiciado por las agencias de financiamiento internacional. La participación de estos organismos internacionales en el debate y planteamiento de propuestas en materia educativa, inciden en la definición de las políticas finales de estos países y, con su incorporación como actores, se reconfigura el campo de formulación de la política educativa en la región.

### **Introducción**

La reaparición del tema de las reformas educativas como un aspecto central en el debate educativo internacional, durante la década de los noventa, tiene como particularidad el planteamiento bastante homogéneo que presentan en países como Chile, Colombia, Uruguay, Panamá, Costa Rica y El Salvador.

La consigna central bajo la cual se introdujeron estas reformas señalaba que la educación debía prepararse para responder a las demandas del nuevo siglo, del proceso de globalización y del contexto internacional actual. Se convoca entonces a la concertación nacional para desarrollar planes de acción de 10 años, que incorporen la informática educativa, el idioma inglés, la proyección de políticas de descentralización administrativa y el aumento del tiempo lectivo. Cabe preguntar entonces: *¿qué factores influyen para que estos planteamientos coincidan en el tiempo y sean en apariencia una idea generalizada en Latinoamérica?*

A finales de la década de los 80, el ámbito de discusión en torno a las reformas educativas apareció vinculado a las demandas que acarrea el logro de un desarrollo económico competitivo para los países latinoamericanos, de frente a las altas tasas de pobreza y desempleo y a la persistencia de porcentajes de deserción y fracaso escolar. El debate es liderado por instancias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Entonces, la pregunta es: ¿Cuál es la incidencia de estos organismos en la formulación de las políticas educativas de los 90?

El presente artículo se basa en los resultados obtenidos en la investigación para la tesis de Maestría en Sociología, que estudió, desde una perspectiva comparativa, la proyección de los organismos internacionales en la formulación de las propuestas educativas presentadas en Costa Rica y El Salvador en 1995.

La investigación, de tipo documental, se centró en el análisis de los principales escritos que definieron la política educativa de El Salvador y Costa Rica, y aquellos que precisaron las posiciones de los actores nacionales e internacionales.<sup>1</sup> Para estos últimos se seleccionaron cuatro propuestas de los organismos internacionales consideradas relevantes<sup>2</sup>: *Educación y conocimiento: transformación productiva con equidad*, presentada por CEPAL y UNESCO; *Educación para todos* de UNESCO, UNICEF, PNUD y BM, *Educación Primaria* del BM y los *Informes Anuales sobre América Latina de 1989, 1991, 1993 y 1994* del BID.

El estudio parte de la premisa de que el planteamiento formal que realizaron los organismos internacionales en torno a las políticas educativas durante la década de los noventa y el grado en que los gobiernos atendieron sus recomendaciones durante el proceso de formulación, marcaron su incorporación como actores en la definición de los planes educativos que tradicionalmente son elaborados por entes nacionales.

## **Propuestas educativas de Costa Rica y El Salvador en los noventa: Su contexto**

La trayectoria que recorre, en la práctica, la educación, adquiere, durante el siglo XX, un perfil definido dentro de los planes de desarrollo de los gobiernos y alcanza a ocupar un lugar de importancia como tema de campaña electoral.

Ubicados como un derecho social, los sistemas educativos en América Latina ven ampliados sus servicios de manera significativa. Sin embargo, posteriormente, la crisis política que aqueja a la mayoría de los países latinoamericanos durante la década del 70 y los efectos de la crisis de la deuda externa que se desencadena durante la década del 80, provocan un endurecimiento de las condiciones planteadas por los organismos financieros internacionales y el impulso de reformas económicas –Programas de Ajuste Estructural–, cuyas implicaciones sociales de acuerdo con Valverde y otros (1993), obligaron a varios gobiernos a modificar la concepción de estrategias y propósitos de las políticas sociales, de instituciones estatales.

El nuevo modelo económico que surgió, inscrito en el fenómeno de la globalización, se caracteriza por la apertura de las economías nacionales a la competencia internacional<sup>3</sup>, el desarrollo de inversiones con financiamiento internacional, la implementación de medidas macroeconómicas de regulación de las economías y mercados laborales, una creciente transferencia de tecnologías y el impulso de gobiernos democráticos, que requieren de una fuerza laboral adecuada.<sup>4</sup>

La preocupación por los efectos de la aplicación de reformas de ajuste estructural, implementadas en el marco de los acuerdos de paz y de los procesos de transición a la democracia en la región latinoamericana, responde a la evidencia de la vulnerabilidad en la que se encuentra. El balance de los resultados realizado por los organismos financieros y diversas instancias internacionales, de cara al nuevo milenio, señala que aun cuando los indicadores macroeconómicos mejoraron, se demuestra que las condiciones de vida de un vasto segmento de la población empeoraron. Los índices de pobreza continúan afectando el crecimiento económico y la estabilidad democrática, condición que frena la posibilidad de la incorporación al mercado internacional en constante cambio.<sup>5</sup>

De este análisis emergió el tema del deterioro de los sistemas educativos latinoamericanos, cuyas evidencias señalan diferencias en la calidad de los servicios educativos en zonas rurales y urbanas, elevadas tasas de ingreso tardío a la educación básica, de deserción, fracaso escolar, analfabetismo; la inadecuada formación profesional y la pérdida de prestigio de los docentes, entre otros aspectos (CEPAL/UNESCO 1992)<sup>6</sup>. En este debate alrededor de la vinculación entre el lento crecimiento económico, el deterioro social y la crisis de la educación en los países latinoamericanos, participaron los Ministros de Educación, gremios de docentes, comunidad educativa, sectores de la sociedad civil y organismos internacionales.

Producto del análisis se plantea una crítica a la débil respuesta que las políticas educativas proponen ante los cambios que se operan en nuestras sociedades y en el mundo en general; un contexto de "cambios" que para el decenio de 1990 subraya los procesos de transición y consolidación democrática, el desarrollo científico y tecnológico, los procesos de globalización<sup>7</sup> y el establecimiento de redes de integración e intercambio regional.

Este entorno de transformación económica, política y social, plantea nuevas demandas sobre la educación como formadora del recurso humano. La posición que se le señala en esta dinámica de cambios, se evidencia en la inclusión de organismos internacionales, no sólo como participantes en la discusión, sino también como proponentes de iniciativas. El cuadro 1 (ver sig. pág.) muestra algunos ejemplos.

En este contexto consideramos que las políticas educativas impulsadas en países como Chile, Uruguay, Colombia, Panamá y El Salvador, como parte del movimiento de reforma educativa, son una expresión de las demandas que se apuntan sobre la educación. Concordamos con Corrales (1999), en que la reforma educativa irrumpe como tema político prioritario en respuesta a dos importantes objetivos: 1- formar la fuerza laboral de alto nivel que favorezca la competitividad económica internacional y se convierta en una ventaja comparativa; 2- favorecer el desarrollo nacional autosostenido, dado que se considera el mejoramiento de la calidad de la educación como una condición necesaria para elevar el nivel de vida y promover el desarrollo económico.<sup>8</sup>

De manera que, frente a la escasa efectividad de las reformas económicas implementadas en la promoción del desarrollo social, se reubica la educación como elemento central en las políticas que deberán aplicar los países para avanzar hacia un desarrollo económico que les permita competir y mantenerse vigentes en el siglo XXI.

Antes de ingresar a los resultados del análisis en torno al contenido de las propuestas y la incidencia de los organismos internacionales, consideramos pertinente abordar el ámbito de la política pública y la dinámica que caracteriza la política social actual, en el que se ubica el campo de formulación de la política educativa.

## Cuadro 1

## INICIATIVAS INTERNACIONALES EN TORNO A LA EDUCACIÓN

| Descripción de la iniciativa  | Año  |
|---|------|
| Segundo Plan Regional de Acción del Programa Principal de Educación para América Latina y el Caribe (1990-1995). Programa Principal de Educación para América Latina y el Caribe. | 1989 |
| Asamblea General de Naciones Unidas proclama 1990 como Año Internacional de la Alfabetización e invita a la UNESCO a asumir las funciones de organización orientadora.            | 1989 |
| Conferencia Mundial Educación para Todos realizada en Jomtien. Actividad convocada por UNESCO, PNUD, CEPAL y Banco Mundial,   | 1990 |
| Propuesta "Educación Primaria", presentada por el Banco Mundial.  | 1990 |
| Informe del Banco Interamericano de Desarrollo.   | 1991 |
| I Reunión Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, Guadalajara. Organización de Estados Iberoamericanos.   | 1991 |
| Educación y conocimiento: eje de transformación productiva con equidad. Propuesta presentada por CEPAL/UNESCO.  | 1992 |
| II Conferencia Iberoamericana de Educación de Ministros de Educación, España. Organización de Estados Iberoamericanos.  | 1992 |
| III Conferencia Iberoamericana de Educación de Ministros de Educación, Colombia. Organización de Estados Iberoamericanos.   | 1992 |
| IV Conferencia Iberoamericana de Educación de Ministros de Educación realizada en Brasil.   | 1993 |

### Formulación de la política pública: El papel del Estado

La política, desde la perspectiva de la gestión del Estado<sup>9</sup>, refiere a la relación sociedad-Estado, cuya evolución ha llevado a establecer la diferencia de las esferas política, social y económica, esferas en las cuales se ha instituido una complementariedad, en donde, de acuerdo con Sartori (1992), la división de lo social y lo político pasa a través de la diferenciación entre lo político y lo económico.

Este planteamiento de acción diferenciada, establece también que al hablar de lo social se alude a un sistema social y al hablar de lo político, a uno político. El "sistema político" tiene que ver con la organización de la sociedad en función de la estructura del Estado. Según Weber, una sociedad *organizada y ordenada políticamente*, conforma unas estructuras en las que se basa la actividad humana que ejecuta el

proyecto político, compuesto por el conjunto de procesos de decisión que conciernen a la totalidad de la sociedad.<sup>10</sup> Aparece, entonces, asociado a él, el concepto de “política”, que en sentido común se refiere a *cualquier género de la actividad directiva autónoma*, mientras que en el ámbito académico, autores como Weber, lo definen como “(...) la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado.”<sup>11</sup>

De acuerdo con lo anterior, la política tiene que ver con el ejercicio del poder del Estado en su relación con la sociedad a partir del establecimiento de normas y el desarrollo de acciones que plantean los gobiernos en turno, cuyas decisiones están relacionadas con las demandas que trata de satisfacer.<sup>12</sup> En este sentido, las disposiciones que asuman (sean leyes, programas u otras), consideran situaciones que afectan por igual a todos los ciudadanos, y que constituyen las bases mínimas para lograr las condiciones de vida fundamentales, que deben ser aseguradas por el Gobierno si pretende gozar de legitimidad. Estas disposiciones que se aplican a la generalidad de los ciudadanos se conocen como políticas públicas.

Vemos, como bien apunta Güendell (1989), que la definición de las políticas públicas está sujeta a un proceso de articulación social, en el que median también intereses de los actores organizados, grupos o entidades. La fuerza que posean, su capacidad de movilización o el contenido y formas de sus demandas, serán elementos importantes que mediarán sobre el grado de atención que logren captar de las autoridades de gobierno y sobre la posibilidad de incidir en la toma de decisiones.

## **El perfil de la política social en el modelo económico actual**

La política pública cobra protagonismo en lo social, a partir del período de reconstrucción de la segunda posguerra, cuando el Estado asume la responsabilidad de facilitar mejores condiciones de vida para la población.

Este hecho histórico nos refiere a dos aspectos importantes de la política social: a) señala un objetivo, la intención de provocar un cambio que posibilite un mayor bienestar de la población, y b) hace alusión a la interacción que existe entre la dimensión política, económica y social, evidenciando la posibilidad de que las disposiciones establecidas en alguna de ellas, cause impacto sobre otra.

Sobre este tema, Fernández (1998) establece la existencia de una relación directa entre la dinámica económica y la política social al indicar que “los efectos de la actividad económica, previsibles o inesperados, son referencia obligada en el desarrollo de las políticas sociales: dependiendo de cuán agresiva resulte la política social, sus programas pueden resultar un mero acompañamiento, una mitificación o una rectificación buscada y deliberada de los efectos que la actividad económica genera en el campo social”.<sup>13</sup>

De acuerdo con lo anterior, los efectos que la dinámica económica provoque sobre el bienestar de la población, constituyen el principal punto de partida para las medidas que establezca el gobierno en materia social, mediado por el modelo de Estado. Esto subraya dos aspectos importantes en el concepto de política social: en primera instancia coloca al aparato estatal y la presencia del gobierno como aspectos centrales para su operacionalización, y, en segunda instancia, refiere al sentido de equilibrio entre lo político y lo social que subyace en ella, en tanto que la búsqueda de bienestar social pretende lograr una conciliación alrededor de temas críticos

que eviten el conflicto social y conquistar la credibilidad de los ciudadanos para ganar legitimidad.

Las necesidades y demandas sociales han conformando ciertas áreas de atención obligatoria, fundamentales para el desarrollo social, económico y político, que trascienden en importancia desde los programas de gobierno hasta la estructura estatal, la educación es una de ellas.

### **El curso de la política educativa: su integración a los planes de desarrollo nacional**

Aún cuando existen referencias de acciones educativas desde tiempos de la independencia, autores como Solari (1977) establecen la década de 1950 como el período de inicio de las políticas educacionales como tales.

En Latinoamérica, a la educación se le ha otorgado una variedad de funciones a lo largo de la historia de su desarrollo que se reiteran hasta nuestros días. Dichas retóricas educativas, como las llama Ratinoff (1994), reflejan el gradual progreso de la internacionalización de las ideas y de los intereses alrededor de esta materia, que muestran la transformación de su papel hacia un concepto bastante generalizado en la región. Hablamos de su reconocimiento como vía de socialización política, como una institución del Estado y como elemento central de su política.<sup>14</sup>

Los datos indican que las primeras disposiciones educativas de los gobiernos latinoamericanos se concentraron en el desarrollo y expansión del servicio de educación primaria, que estuvo permeado por actitudes de discriminación que reforzaron las desigualdades y las posiciones de poder de un sector de la población. Posteriormente se desarrollaron, en 1929 y 1930, movimientos políticos que colocaron el “problema educativo” como una responsabilidad social del Estado.

En este contexto, la lucha por la enseñanza primaria obligatoria y gratuita, así como la apertura de los servicios de educación media y educación superior, se convirtieron en un instrumento para consolidar, por un lado, las bases de las políticas electorales de la sociedad y, por otro, la formación de una elite que respondiera a los valores nacionales. De esta forma, en la medida en que la educación adquirió el carácter de “derecho social de la ciudadanía”, los sectores de la clase media se situaron como actores, que a fuerza de sus demandas, lograron ejercer presión sobre el gobierno y así contrarrestar la influencia de los sectores tradicionalmente dominantes hasta entonces.

A partir de esta época, el crecimiento acelerado de los servicios educativos originó una estructura burocrática de grandes proporciones, cuyo efecto sobresaliente desde la perspectiva sociopolítica, reside en su consolidación como tema de especial atención en la agenda política. Este interés político suscitó, de acuerdo con Solari (1977), que el “asunto educativo” fuera una preocupación de los gobiernos, no sólo por los aspectos ideológicos involucrados, sino, de manera singular, porque las acciones dispuestas en este campo generarían o restarían credibilidad y apoyo de la población.

Este potencial de influencia de la educación sobre las diversas esferas de la sociedad, siguiendo a Bourdieu y Passeron (1981), hace que la educación contribuya de manera específica en la reproducción del orden social, a través de una acción pedagógica que impone significados “y que tiende siempre a reproducir la estructura de la distribución de capital cultural entre los grupos o clases, contribuyendo con ello a la reproducción de la estructura social”.<sup>15</sup> Abordar la educación desde esta perspectiva de

análisis significa reconocerla como un mecanismo que colabora con la legitimación del poder, con el establecimiento de valores y de formas de ver el mundo alrededor de elementos comunes en una sociedad, que conducen a la reproducción del orden cultural y organizacional que se desea establecer.

A finales del decenio de los ochenta, el cambio de perspectiva ideológica de los gobiernos conservadores o neoliberales en los Estados Unidos, Canadá e Inglaterra, modificó la orientación de las políticas educativas en su efectividad como vía de ascenso social. Ello se reflejó en los planteamientos de Organizaciones de Financiamiento Internacional como el Banco Mundial, que claramente en sus recomendaciones para las políticas y reformas educativas, señaló que éstas se hacían más necesarias “a medida que la reforma económica se establece como un proceso permanente”.<sup>16</sup> Su posición apunta que el crecimiento más fuerte se logra cuando la inversión en capital humano y en capital físico tiene lugar en mercados competitivos de bienes y factores de producción.<sup>17</sup>

A partir de lo anterior vemos que la política educativa actual proyecta como función, no sólo su posibilidad de abrir oportunidades de movilidad social que mejoren la calidad de vida de la población, sino la de convertirse, como lo señala Corrales (1999), en una fuente de competitividad económica.

Este posicionamiento de la educación como eje central en la segunda etapa de las reformas económicas, tras la estabilización y la liberalización de las economías (Banco Mundial, 1996), parece formar parte integral de las políticas de desarrollo recomendadas por los organismos internacionales a la región latinoamericana. La educación se manifiesta como punto de apoyo y como un mecanismo encargado de entrelazar los diferentes ámbitos de la sociedad para asegurar el éxito en el desarrollo de las reformas económicas.

### **El “campo de formulación de la política educativa” y la dinámica de relaciones de sus actores**

Los términos “actores” y “actores sociales” en este contexto, son comúnmente utilizados para referirse a individuos que representan un papel en la solución de conflictos o situaciones que promuevan el desarrollo de las sociedades. La expresión recurre a la comparación con el “actor” que interpreta un papel que le es asignado desde afuera. Sin embargo, en el escenario social, los guiones para estos actores no siempre se desarrollan en forma lineal con el texto, sino que se adaptan y responden a improvisaciones e influencias de otros actores y contextos.

Es precisamente esta convergencia de variables, la que lleva a autores como Bourdieu, Wacquant (1995) y Frey (1985) a objetar la excesiva racionalidad que se señala en la definición de los papeles de los actores y en donde, por el contrario, gozan de “cierta autonomía que hace que sus conductas no puedan ser reducidas a los efectos de una lógica única”.<sup>18</sup>

En el ámbito latinoamericano, una expresión de estas variables la constituye el contexto sociopolítico de los países de la región, marcado por una historia de regímenes autoritarios en los cuales los espacios de participación para la ciudadanía se han visto reducidos y, por consiguiente, los “actores” reconocidos. El contexto económico constituye otro factor, que de acuerdo con Touraine (1987), ha incidido de diversas formas en la proyección de los actores y el cual ha favorecido a través del tiempo una

mayor o menor participación. En el campo de la educación, dada la importancia que tiene tanto en aspectos culturales, como sociopolíticos y económicos, propicia la intervención de una diversidad de entidades, grupos de agentes y organismos nacionales e internacionales con distintos intereses.

Vemos en la región latinoamericana que los actores sociales nacionales que participan en la formulación de la política educativa, han estado generalmente ligados de manera estrecha al ámbito gubernamental y en su mayoría designados por el gobierno. En lo tocante a actores internacionales, una de las organizaciones que se proyecta con mayor determinación en el campo educativo latinoamericano es la ONU, que a partir del decenio de los 50 desarrolla junto con la OEA, por medio de instancias como UNESCO y UNICEF, una serie de acciones en este sector. Es al inicio de la década del 90 que aparecen instancias como agencias de financiamiento –Banco Mundial (BM) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)– con propuestas y recomendaciones directas sobre las políticas educativas.

Para analizar precisamente la dinámica de relaciones de esa variedad de actores que confluyen en la actualidad en la formulación de las políticas educativas que se impulsan, en este caso, Costa Rica y El Salvador en 1995, recurrimos al concepto de “campo” definido por Bourdieu. Desde la perspectiva de Bourdieu, la acción del agente o actor se enmarca en dos componentes que lo determinan: a) las estructuras objetivas o espacio de posiciones en donde confluyen elementos externos que limitan sus interacciones y representaciones, y b) las disposiciones de los agentes, quienes a partir de su experiencia inmediata construyen percepciones y apreciaciones que estructuran desde adentro sus acciones y representaciones.<sup>19</sup>

Esto significa que la posición que el actor adopta, está determinada por el contexto histórico, las características de su entorno, las percepciones y apreciaciones del grupo al cual representa y los recursos o “capital” con el que cuenta para participar, que le confiere la posibilidad de incidir en la opinión de los otros actores. Estas acciones tienen lugar en un “campo” específico, caracterizado por “valores particulares y principios regulatorios propios en un espacio social estructurado”.<sup>20</sup> Estos actores son individuos, entidades y grupos que participan en la determinación de directrices y estrategias, acerca de las cuales asumen una posición y luchan en torno a ella. Esta condición hace confluir diversas percepciones y posiciones que los expone, en la mayoría de los casos, a una situación de “negociación”<sup>21</sup> para la toma de decisiones.

En el presente análisis, ese campo corresponde al “campo de formulación de la política educativa. En este ámbito, los actores están liderados por autoridades gubernamentales, que llaman a participar a aquellos actores que tengan la fuerza necesaria para discutir sobre el tema; serán aquellos socialmente constituidos como activos y actuantes en el campo y quienes posean las características para ser eficientes en producir efectos.<sup>22</sup> En otras palabras, serán convocados quienes tengan algo que aportar y cuyas capacidades favorezcan la continuidad del “juego”, como lo expresa Bourdieu. Esos actores pueden ser públicos o “privados”, como es el caso de las Organizaciones de Financiamiento Internacional.

En la actualidad, una de las características del comportamiento de los actores privados, representados en las entidades internacionales, reside en la conformación de coaliciones y redes de influencia en las que comparten con otras instancias u organismos intereses o preferencias hacia determinadas disposiciones. Un ejemplo de ello son las propuestas educativas de CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* y de UNESCO/UNICEF/PNUD/BM, *Educación para Todos*.



Hasta hace dos décadas, en el ámbito educativo la participación principal de los organismos internacionales era de carácter financiero; no es sino a finales de los 80 que inician una intervención más directa a través de propuestas de estrategias y políticas de desarrollo educativo.

### **Proyección de actores internacionales: “Educación como parte del plan de desarrollo que resolverá el conflicto económico”**

Organismos internacionales como el BID, BM, UNESCO y CEPAL se constituyen como actores que participan en el movimiento de reforma educativa que se desarrolló en América Latina en los 90. El evento más importante, y que marcó su inicio, fue la declaración *Educación para Todos*, impulsada a nivel mundial por UNESCO/UNICEF/PNUD y el Banco Mundial en 1990.

Este movimiento de reforma educativa se presenta como respuesta a los efectos adversos de las reformas de ajuste estructural, a las demandas del modelo económico y a la dinámica de la globalización, cuyos resultados llevaron a autoridades en el tema a la idea de que la educación era un área estratégica importante para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y aspirar al desarrollo económico que demandaba el contexto internacional.

En este sentido, la proyección de los organismos internacionales señaló dos lineamientos fundamentales que posibilitarían que la educación jugara un papel de importancia en la resolución de conflictos de crecimiento económico:

1. Revalorar las políticas curriculares que guían los sistemas educativos, con el fin de asignarles una mayor capacidad de respuesta a los requerimientos de la sociedad y del contexto competitivo internacional. Esto significa, de cara a la problemática descrita, fortalecer el potencial de la educación como un factor de movilidad social. De manera que se apostó a la formación del recurso humano como elemento que contribuiría al desarrollo productivo, bajo el supuesto de que brindaría mejores oportunidades de capacitación para el empleo y mejoraría las condiciones de vida de la población.
2. Diseñar una intervención estratégica del Estado en el desarrollo social, tomando la política educativa como base para fortalecer los sistemas políticos democráticos. Esta medida se sustentó en el supuesto de que al mejorar las oportunidades educativas de la población y ofrecer programas de compensación para poblaciones en condición de pobreza, especialmente en áreas de salud y nutrición, se lograría fortalecer el grado de legitimidad y credibilidad en las acciones gubernamentales y con ello la gobernabilidad y la democracia, condiciones necesarias para crear un contexto adecuado para poner en marcha, la segunda fase de las reformas de Ajuste Estructural.

A partir de lo anterior es posible establecer que el planteamiento principal en el desarrollo educativo es fortalecer su capacidad como formadora de capital humano, visualizada como una potencial ventaja comparativa que permitiría competir en el plano económico, en un momento en el que el contexto mundial enfrenta una economía globalizada, de competencia de los mercados de inversión extranjera y de desarrollo tecnológico. En este sentido, la educación sería el mecanismo encargado de entrelazar

los diferentes ámbitos de la sociedad para asegurar el éxito en el desarrollo de las reformas económicas.

Bajo este movimiento de reforma, se inscribieron las políticas educativas que los gobiernos de Costa Rica y El Salvador presentaron en 1995, en las que la proyección de los organismos internacionales significó un elemento importante para que ambos países definieran sus políticas y sobre las cuales incide la idea de asignarle mayor congruencia con los procesos de globalización y con el contexto de competencia internacional de cara al nuevo siglo.

### **Similitudes y diferencias: Posiciones de los Organismos Internacionales**

Los organismos internacionales plantearon como eje común, la preocupación por impulsar mejoras en las bases educativas del capital humano, requerido para que los países de la región avanzaran hacia el crecimiento económico deseado.

En medio de esta congruencia, algunas de las propuestas de los organismos internacionales tuvieron enfoques contrastantes. Mientras la propuesta de CEPAL/UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de transformación productiva con equidad*, subrayaba precisamente el concepto de equidad como aspecto central que guiaría la política educativa en la búsqueda de la disminución de las desigualdades sociales, teniendo como meta colaborar con la transformación productiva, el BM, por su parte, con *Educación Primaria*, esperaba que la educación respondiera a la formación de un recurso humano que se ajustara al perfil que dictaba el proceso acelerado de globalización del conocimiento, de la economía, de la tecnología y de la cultura del siglo XXI. Un contexto donde obviamente no se inscriben equitativa ni igualmente todos, sino, por el contrario, serán reconocidos quienes se ajusten o superen ese perfil internacionalizado.

Junto a esta preocupación por la formación del recurso humano, se proyectó como intención paralela, mejorar la calidad de la educación. Las cuatro propuestas en estudio plantearon como aspectos comunes, seis grandes áreas de acción: aumento de la cobertura, descentralización de los servicios administrativos, modificaciones al currículo, programas de compensación focalizadas, mejoramiento de la profesión docente y la evaluación.

### **La concertación: ¿consulta o adhesión?**

Sobre la base de lo anterior, los organismos internacionales introdujeron en sus propuestas la **concertación nacional** como una acción obligada para verificar el apoyo de la ciudadanía. Bajo este contexto, la concertación fue señalada como un punto de partida fundamental para que cada país pudiera hacer efectiva la implementación de la reforma educativa.

El llamado a la concertación pretendió convencer a la población de la importancia de las políticas educativas propuestas y ganar la adhesión de los principales actores sociales para asegurar su puesta en marcha que debía estar proyectada por un período de 10 años. De esta forma, la concertación se planteó, en primera instancia, como un elemento central para crear las condiciones adecuadas que garantizaran el desarrollo de una reforma que trascendiera el plan de educación de una única administración de gobierno.

Una segunda intención, observada en la búsqueda del apoyo y visto bueno de la población hacia la reforma educativa, anotaba el establecimiento de un compromiso

y responsabilidad compartida en el desarrollo del proyecto educativo. Esta afirmación se fundamenta, en las relaciones que se establecen entre el papel de la comunidad y el desarrollo de políticas de descentralización, en cuanto se señala el vínculo de la población en términos de su responsabilidad en la administración de los recursos que asigna el Estado y en la búsqueda de recursos adicionales.

De acuerdo con lo anterior, la concertación nacional se planteó como una estrategia que, por un lado, pretendía facilitar la aprobación de un proyecto de educación nacional a largo plazo y, por otro, vincular directamente a la comunidad en el desarrollo de la propuesta educativa, no sólo como beneficiaria, sino como responsables en la administración y búsqueda de recursos. De lo anterior se desprende que, la consigna de “concertación, apertura y participación de la comunidad”, busca legitimar ante el pueblo las medidas de descentralización.

### **Currículo: la búsqueda de una oferta educativa funcional a los requerimientos del sector productivo**

Realizar las adecuaciones que le impregnaran una mayor pertinencia y funcionalidad a la educación, requería, de acuerdo con el planteamiento de los organismos internacionales, la incorporación de contenidos en los programas de estudio que posibilitaran el desarrollo de conocimientos y destrezas de mayor aplicación laboral.

En las cuatro propuestas se destacaron los servicios de educación general básica como focos de atención y se les señaló como la base sobre la cual podrán desarrollarse los futuros aprendizajes. Una atención especial hacia el desarrollo de contenidos vocacionales y científico-tecnológicos, dada la latente inserción laboral a la que están expuestas, se observó para los servicios de educación secundaria, superior y de centros tecnológicos, en las propuestas educativas del BID y CEPAL/UNESCO.

En términos generales, estas disposiciones obedecen a la intención de incidir sobre los indicadores de calidad de la educación: cobertura, matrícula y porcentaje de estudiantes graduados. De acuerdo con la visión de los organismos internacionales, incorporar estas adecuaciones permite, por una parte, preparar la potencial fuerza laboral con habilidades y destrezas que requiere el sector productivo, y por otra, proponer una oferta educativa que resulte atractiva para una mayor porción de la población en edad escolar.

Bajo este mismo objetivo se proyectó el desarrollo de programas de compensación, dirigidos a disminuir el costo educativo en poblaciones de escasos recursos económicos y en sectores de atención prioritaria como zonas rurales, en donde se focalizaron aspectos como salud, nutrición, transporte y dotación de materiales didácticos.

### **Programas de compensación: “Equidad en la Educación”**

En lo propuesto por CEPAL/UNESCO, las medidas de compensación aparecieron ligadas a la noción de equidad en la educación, en términos de brindar mejores condiciones de educación a las familias que enfrentan dificultades para costear la permanencia de sus hijos en los servicios educativos.<sup>23</sup> Un enfoque adicional compartido por UNESCO/UNICEF/PNUD/BM, señalaba que los servicios educativos en estos sectores debían ser financiados a partir de los recursos que brinda el Estado, complementados adicionalmente con públicos y privados.<sup>24</sup> El BM, por su parte, vinculó las medidas

de compensación, financiadas entre el Estado y el sector privado, con el mejoramiento de las condiciones de aprendizaje de los estudiantes, como estrategia que favorecerá un mejor rendimiento académico en los estudiantes de familias de escasos recursos y con problemas de salud y nutrición.<sup>25</sup>

En términos generales, las medidas de compensación son una estrategia que tiene la intención de brindar condiciones que resulten atractivas para las poblaciones en desventaja social, proyectadas como vulnerables (familias de escasos recursos y de zonas rurales) por presentar mayores tasas de deserción, ausentismo y bajo rendimiento académico. El enfoque global de estas medidas es proporcionar servicios que disminuyan los costos que significan para las familias mantener a sus hijos en los servicios educativos, en el entendido que existen ciertos grupos que no pueden hacer frente a estos gastos o para los que significa un sacrificio económico que no siempre están dispuestos a cubrir.

Asociado a esto aparece el tema del financiamiento de la educación, que dentro de las recomendaciones de los organismos internacionales ocupó un lugar importante. En primera instancia, demandaron una mayor inversión del presupuesto del Estado destinado a la educación y puntualizaron la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiamiento que provengan de organizaciones no gubernamentales y del sector privado.

Un rasgo interesante de estas disposiciones es que la búsqueda de recursos adicionales alude también a una mayor colaboración y participación entre los países, organizaciones no gubernamentales y Organismos Internacionales. En las propuestas de CEPAL/UNESCO, UNESCO/PNUD/ UNICEF/BM y el BM, esta participación se refiere al diseño y ejecución de estrategias que abarcan los aspectos principales del sistema educativo. El BM, por su parte, señala, además, a las organizaciones no gubernamentales e instancias internacionales como entes de coordinación y consulta –a nivel regional y mundial– en los cortes evaluativos, en acciones de vigilancia y en la revisión de las políticas. Es posible apreciar que el BM va más allá al señalar su participación de control en estos aspectos como una condición para otorgar su financiamiento. Por consiguiente, los niveles de contribución que el BM asuma no serán únicamente como recursos de apoyo, sino como actores que tendrán una cuota de poder e incidencia importante en la determinación de las políticas educativas.

## **Re-valorar la relación y formación docente**

Los organismos internacionales señalan en sus recomendaciones para la política educativa la importancia de fortalecer la formación docente desde diferentes ángulos. En primer lugar, hacen un llamado a la revisión y fortalecimiento de los programas de formación docente; un segundo aspecto se dirige a las políticas de asesoría y capacitación y un tercer punto se refiere al reconocimiento del desempeño docente. Todos ellos se definen como elementos fundamentales que posibilitarán un mejor rendimiento profesional de los docentes y, como resultado, una mejor calidad de la enseñanza. En las cuatro propuestas de los organismos internacionales, las políticas anteriores van acompañadas de una apelación enfocada a mejorar las condiciones salariales y a promover un sistema de incentivos para educadores que se involucran en actividades de capacitación, a quienes muestren un desempeño pedagógico adecuado y a los que trabajan en zonas rurales.

La variedad de flancos en los que se propone abordar el tema de los docentes, brinda elementos para argumentar que existe un planteamiento claro de impulsar una

modificación en el esquema de relaciones entre las autoridades ministeriales y el gremio magisterial. En términos generales, se insta a revalorar la forma en que el gobierno y los Ministerios de Educación se relacionan con el cuerpo docente. Desde esta perspectiva de análisis, las recomendaciones apelan a replantear la visión de la figura del docente construida socialmente en las últimas décadas, orientada, de manera generalizada en la región centroamericana, hacia la desacreditación y debilitamiento de su prestigio profesional ante la opinión pública y la configuración de relaciones de marcada tensión entre los gobiernos y las organizaciones magisteriales.

A partir de estas observaciones y del análisis detallado del contenido de las cuatro propuestas de estos organismos es posible concluir que las congruencias que muestran todas las hacen proyectarse como bloque en la definición de la política educativa de nuestros países, en tanto la consistencia de sus planteamientos les otorga la suficiente fuerza como para ser tomadas en cuenta.

### **Proceso de formulación de la política educativa a nivel nacional**

Las propuestas educativas de Costa Rica y El Salvador impulsadas en 1995 aparecen en un similar escenario económico y social; sin embargo, cada uno de estos países arrastra una historia política que le impregna condiciones particulares de gran importancia para su desarrollo.

Costa Rica, con un contexto que consolidó la democracia como régimen y entorno político, desde la independencia asignó un lugar de privilegio al desarrollo educativo. Su propuesta educativa se plantea como respuesta a la necesidad de generar un cambio educativo, en un entorno donde la educación parece no satisfacer las expectativas y demandas de la sociedad costarricense, como lo asevera el *Marco de referencia para una política nacional* (1994): “O asumimos como Nación la tarea de un cuarto cambio educativo o el país se enfrentará a un grave deterioro estructural que puede ser irre recuperable.”<sup>26</sup>

La consigna con que el gobierno costarricense de turno presentó la propuesta educativa, recurría a demandas que impone la dinámica mundial, en la cual la reformulación que enfrenta el Estado escapa, en cierto grado, del control gubernamental y, por tanto, era una responsabilidad que requería ser compartida por el resto de los ciudadanos. Entonces, alcanzar un nivel de desarrollo satisfactorio a la sociedad significaba, también, responder a las presiones del entorno para insertarse en la dinámica competitiva internacional y en donde la educación tiene un lugar de importancia.

El Salvador, por su parte, un país de tendencia hegemónica y marginadora, cuyo conflicto de guerra durante décadas generó una dinámica migratoria de un importante sector de la población y en donde “se le dio amplia base al desarrollo del autoritarismo como expresión de la conducta del poder en niveles político, económico, social y familiar”<sup>27</sup>, como lo afirma Joaquín Samayoa, la educación se mantuvo relegada y, en muchos de los casos, coartada. A pesar de los reconocidos esfuerzos del pasado por mejorar la calidad de la educación, se señala que “el propósito nunca se alcanzó del todo: la educación siempre ha sido un fenómeno limitado e inconcluso, dependiente de los intereses imperantes y de las fantasmagorías del poder.”<sup>28</sup> Era para El Salvador, entonces, en el contexto de acuerdos de paz y transición democrática, un momento de coyuntura en el cual la propuesta de reforma educativa representaba una oportunidad para configurar diferentes aspectos de la sociedad, en lo político, lo social, lo

cultural y lo económico y, en consecuencia, la reforma educativa se visualiza como vehículo principal para guiar el proceso de transformación.

En ambos países un aspecto importante que engloba las propuestas educativas es el llamado a la concertación nacional, que buscó, como se mencionó anteriormente, obtener la aprobación de los actores sociales más relevantes, para contar con mejores oportunidades en su paso por las Asambleas Legislativas.

Se observa que la consiga de concertación nacional estuvo ligada tanto a la apertura de espacios de participación durante la fase inicial del proceso de elaboración de la reforma educativa, en el caso de El Salvador, como a la consulta sobre la propuesta en política educativa, en el caso de Costa Rica. En ambos casos es indudable que este proceso buscaba legitimar las propuestas ante la comunidad nacional y constituía un primer intento por involucrar a ciertos actores sociales en su proceso de formulación. Sin embargo, es importante destacar que por la limitada documentación existente alrededor de las posiciones de los actores nacionales, con la investigación no fue posible determinar las posibilidades reales que tuvieron para incidir en la toma de decisiones.

En ambos países el proceso de concertación tomó, en algunos momentos, un carácter propagandístico, a través del cual el gobierno de turno vendió la idea de que la política educativa presentada era una estrategia efectiva para la solución a los problemas y dilemas sociales y económicos que traía la globalización y la modernidad actual y la vía por la que Nación podría prepararse para enfrentar el nuevo siglo. En este sentido, las propuestas de reforma educativa se presentan, en ambos países, como un componente del Plan de Desarrollo Nacional, tal y como sugieren los organismos internacionales.

Enfrentar el futuro siglo significaba, desde la perspectiva de los Organismos Internacionales y las autoridades educativas de Costa Rica y El Salvador, preparar al país para adoptar una presencia modernizada en su funcionamiento y principalmente requería la formación de ciudadanos que supieran interactuar dentro de esa cultura globalizada; en otras palabras, requería de **una conformación cultural diferente**. Mientras la propuesta de Costa Rica se apegaba a la construcción de una cultura competitiva y moderna, El Salvador asignaba el énfasis a la consolidación de una cultura democrática, que fortaleciera los valores de tolerancia, paz, participación y solidaridad, con los cuales se desarrollarían las capacidades requeridas para asegurar el crecimiento económico de la nación.

Desde este punto de vista, la concertación nacional también llevaba implícito promover una toma de conciencia en la ciudadanía de que el camino para avanzar hacia un desarrollo efectivo no era el de resistirse a la globalización económica sino, más bien, aceptar su primacía y realizar los ajustes que permitieran a los países participar de una manera competitiva en la dinámica establecida.

El análisis de los documentos que definieron las propuestas de ambos países en los diferentes momentos del proceso de formulación permitió arribar a observaciones y conclusiones que se anotan a continuación.

### **El mejoramiento de la calidad de la enseñanza: un objetivo obligado**

Como punto de partida, ambas propuestas señalan en su objetivo central el mejoramiento de la calidad de la enseñanza de cara a las demandas sociales, económicas y políticas del momento. En respuesta a este objetivo se describen como puntos centrales

la universalización de la educación básica y preescolar, el aumento de la cobertura educativa, el mejoramiento de las condiciones de acceso a la educación, la adecuación del currículo a las demandas del contexto productivo nacional e internacional a fin de asignarle mayor funcionalidad, el incremento del tiempo lectivo, la modernización del modelo administrativo a partir de una política de descentralización de servicios, el aumento del gasto público a un 6% del Producto Interno Bruto (PIB) y el mejoramiento de las condiciones de la enseñanza.

Las modificaciones planteadas para el currículo constituyeron una de las áreas de mayor peso referidas en ambas propuestas; las disposiciones concentraron su atención en los programas de estudio, subrayando un interés particular por atender contenidos y desarrollo de destrezas funcionales para la actividad laboral futura. En términos generales, los tres aspectos que más sobresalieron de esta adecuación fueron los siguientes: la preocupación por incentivar el desarrollo del pensamiento crítico, el dominio del idioma inglés y el fortalecimiento de los programas de informática educativa.

El fortalecimiento profesional de los docentes fue otro de los aspectos que se destacó como relevante en ambas propuestas educativas. De manera similar, se establecieron como políticas y estrategias la actualización y modificación de las normativas que rigen el nombramiento y desempeño docente, el fortalecimiento de los procesos de formación, capacitación y seguimiento, y la implementación de un sistema de incentivos que brinde un reconocimiento económico de acuerdo con su actualización profesional, desempeño y condiciones laborales.

Resulta importante subrayar que ambos países ubican al docente como uno de los elementos centrales en el mejoramiento de la calidad de la educación, respecto al cual reconocen la incidencia del detrimento motivacional que enfrenta el gremio y el deterioro de las relaciones con el gobierno. En este sentido, la línea de acción con el gremio docente en ambos casos, deja latente el tono reconciliador que el gobierno utiliza en el tratamiento de estas disposiciones.

En el área administrativa, la posición de los gobiernos se orientó al desarrollo de una política de descentralización y desconcentración de las funciones del nivel central hacia las regiones y comunidades, con la justificación de modernizar el modelo administrativo actual e impregnarle mayor eficacia y flexibilidad al sistema. En términos generales, la política de descentralización promovió, por un lado, activar un servicio más eficiente para los trámites administrativos y, por otro, conferir mayor responsabilidad al personal administrativo, al personal docente y a la comunidad por el desarrollo del proyecto educativo en cada institución.

En el proceso de formulación de las propuestas educativas de ambos países, se observa un intento por promover una mayor apertura de participación en la administración y en el desarrollo educativo institucional a la sociedad civil, principalmente padres de familia, ONG y empresa privada. Esto hace pensar que el interés por introducir políticas de descentralización en el funcionamiento de los centros educativos podría significar una estrategia para aumentar la cuota de financiamiento privado de la educación pública, que no es otra cosa que un primer paso para la privatización de los servicios educativos, en tanto se acrecienta el aporte de las familias y la comunidad.

Un elemento importante que subyace en las políticas de descentralización es el concepto de participación comunal y apertura hacia la integración de la sociedad civil en el desarrollo del "Proyecto Educativo", a partir de los cuales se impulsa la identificación y apoyo de la comunidad a las medidas propuestas. La idea de crear una sociedad entre Estado y comunidad, como responsables de la educación de la población,

promulga la toma de conciencia de asumir un mayor vínculo con las acciones de los centros educativos, en donde el nivel de participación vendría a otorgar, en gran medida, legitimidad a las políticas de descentralización ante la sociedad civil. En otras palabras, esta participación generaría un tipo de consenso social necesitado por los gobiernos para legitimar las políticas públicas, aun cuando no representen necesariamente los intereses de la mayoría, es decir, no sean producto de una concertación explícita.

Es posible inferir que, en cierta forma, uno de los objetivos del proyecto neoliberal en el campo de la educación es el de disminuir gradualmente de la esfera pública –del control del Estado– la responsabilidad por la educación institucionalizada y atraerla bajo la gerencia del sector privado, aunque no en su totalidad. Crear la expectativa en cuanto a que la educación es responsabilidad individual, en tanto se transforma en un asunto local y no social, es decir estatal, podría significar que la educación apunte a convertirse en un servicio liberalizado, cambiante según el plan de desarrollo económico y de acceso diferenciado, al estar supeditado a las posibilidades locales o regionales.

Las políticas de descentralización tuvieron a su vez expresiones particulares en ambos países. En el caso de Costa Rica, inicialmente se abogó por una reorganización institucional que mantuviera, por una parte, un mejor “servicio al cliente” y, por otra, la propuesta de un plan de acción conjunta entre escuelas, padres de familia y comunidad. Sin embargo, este planteamiento fue reformulado en el proceso y quedó referido al fortalecimiento del clima organizacional en término de relaciones, sin explicitar mayores espacios de responsabilidad para la familia y la comunidad. Sobre este punto, consideramos que la historia educativa costarricense, donde el desarrollo educativo ha estado centrado en la responsabilidad del Estado, tuvo un peso importante; modificarlo requerirá de más tiempo.

En el caso de El Salvador, la política de descentralización se proyectó con fuerza, siguiendo la línea de funcionamiento que se había venido desarrollando en este país. Las estrategias propuestas se centraron en el desarrollo de capacidades locales que promueven, por un lado, fortalecer el campo de acción de actores sociales de la comunidad, abriendo posibilidades para que en un futuro se sumen nuevos actores al desarrollo del proyecto educativo y, por otro, en medio del proceso conyuntural que atravesaba el país, que el Estado y el gobierno de turno fortalezcan paulatinamente el desarrollo educativo como parte de su campo de acción.

### **Posición de los actores en la formulación de las políticas educativas**

Hablar de las posiciones de los actores sociales requiere, necesariamente, referirse al proceso de concertación nacional que ambos países desarrollaron a fin de lograr una aceptación consensuada alrededor de la política educativa propuesta. Estos procesos se mostraron claramente diferenciados entre sí.

En el caso de Costa Rica, la consulta se efectuó a partir de la discusión del documento elaborado por el Ministerio de Educación Pública, conocido como “*EDU-2005*”<sup>29</sup>, por medio de foros en algunas de las comunidades. En El Salvador, el documento generador del debate fue “*Transformar la Educación para la Paz y el Desarrollo*”<sup>30</sup>, redactado por una comisión designada por el Presidente de la República. Los foros se realizaron en los catorce departamentos geográficos, con la participación de los miembros de la sociedad civil invitados por el gobierno.



Las referencias oficiales acerca de este proceso indican que, mientras que en El Salvador la concertación nacional abrió espacios de análisis y recepción de recomendaciones por parte de diferentes actores de la sociedad civil alrededor de temas específicos, en el caso de Costa Rica, el proceso toma un carácter más informativo.

Resulta comprensible, dado el proceso de reconciliación nacional de la sociedad salvadoreña, que la discusión acerca de la reforma educativa demandara una apertura para la negociación, donde la sociedad civil viera representadas sus necesidades. Indiscutiblemente el contexto socio político de transición democrática creó expectativas de participación y se convirtió en un elemento de presión para la incorporación de los intereses de la sociedad civil, como vía para legitimar el nuevo orden político.

Estas condiciones que caracterizaron el proceso de concertación en cada país, inciden sobre la cantidad y variedad de actores sociales involucrados en la discusión y favorecen un comportamiento también diferenciado entre ambos países, en términos de las posiciones que adoptan los actores en la fase final del proceso que sigue la propuesta educativa hasta su presentación ante las Asambleas Legislativas. A continuación se resumen las posiciones de los actores más relevantes.

### **Actores sociales en Costa Rica: reacciones**

Conforme al proceso histórico y socio político que ha vivido el país, los actores sociales identificados como los más relevantes (sindicatos, asociaciones gremiales y universidades estatales) mostraron a lo largo del proceso de formulación de la política educativa un grado de expresividad organizado, conformando grupos de discusión que confrontaron abiertamente algunos de los planteamientos de la propuesta.

La principal medida en disputa se centró en el **aumento de la jornada laboral**. Ante ella, los sindicatos y las universidades (Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional y Universidad Nacional Estatal a Distancia) presentaron una oposición importante alrededor de la política de incentivos enunciada. Su alegato planteaba el derecho de los educadores a disfrutar del descanso de las vacaciones y demandaba la asignación de un salario de tiempo y medio adicional por el aumento del tiempo lectivo, no como incentivo, sino como remuneración a su trabajo. En su opinión la medida atentaba contra las conquistas laborales logradas por los educadores, lacerada ya con la modificación de la Ley de Pensiones, y no garantizaba la solución a las deficiencias cualitativas del sistema educativo. Por otra parte, señalaron que no consideraba la necesidad de los estudiantes que debían trabajar durante las vacaciones para ayudar económicamente a sus familias.

De igual manera, estos actores se opusieron a la propuesta de **aumento del gasto público** a un 6% del PIB, cuestionando su viabilidad para financiar todos los servicios educativos, incluyendo el de educación superior; principalmente porque que la medida reglamentaba la asignación de pequeños porcentajes del PIB de manera gradual durante el año y con ello legitimaría la flexibilización del financiamiento. Pese a la persistencia de sus manifestaciones, se aprueba esta disposición a través del Proyecto de Ley de reforma al Artículo N° 78.<sup>31</sup>

En relación con la política curricular, los sindicatos y las comunidades universitarias objetaron la implementación de un Currículo Nacional Básico, debido a que mantiene una línea de formación más individualista, asigna mayor énfasis a los contenidos que

a las estrategias metodológicas, excluye asignaturas como la educación física, música y artes plásticas, para introducir la informática y la enseñanza del inglés<sup>32</sup> y su carácter de único currículo, proyecta una operacionalización rígida y obligante que no permite adecuaciones al contexto cultural local.<sup>33</sup>

La comunidad universitaria también manifestó su oposición hacia la política de descentralización, en donde sus manifestaciones favorecieron el debilitamiento de las disposiciones y fueron reformuladas en el Proyecto de Ley *Fundamentos y garantías para el desarrollo y mejoramiento continuo del sistema educativo nacional*.<sup>34</sup> Tal medida inicialmente señalaba una mayor participación de padres, estudiantes, comunidad y empresas en la administración del proyecto pedagógico y estipulaba una mayor responsabilidad para los docentes por los resultados, pero al final, se reduce al fortalecimiento del clima institucional y deja centralizada la responsabilidad de la administración en el Ministerio de Educación.

### **Actores sociales en El Salvador: Reacciones**

El proceso de consulta en El Salvador constituye un hecho importante, en primera instancia, porque invitó a ciertos miembros de la sociedad civil a participar directamente en la formulación de la reforma educativa y, en segunda, porque abrió oportunidades para que diversos actores sociales plantearan alternativas de solución a los problemas que enfrentaba el sistema educativo, aun cuando probablemente no se hayan incorporado a la propuesta final en su totalidad.

Los principales actores sociales que emergieron durante el proceso de formulación de la reforma educativa, principalmente en la fase de consulta, fueron los sindicatos, las universidades, empresas educativas privadas, padres, estudiantes, iglesia y empresarios. De este proceso sobresale, en su fase inicial, la ausencia del gremio magisterial ANDES y el de la Universidad de El Salvador. ANDES, como organización magisterial de mayor fuerza en el ámbito educativo nacional, tuvo una escasa participación en el proceso de consulta, sin embargo, posteriormente su pronunciamiento le abrió espacios para opinar y ganar un lugar en la discusión nacional. Lo mismo sucedió con la Universidad de El Salvador, que se convirtió en actor importante en la última fase de aprobación de la reforma, debido al lugar que ocupa en la formación de educadores a nivel nacional.

El caso de la Universidad de El Salvador (UES) reviste particular importancia, debido a que por más de 100 años fue la única universidad de El Salvador y en la actualidad es la única universidad estatal y el órgano rector de la educación superior.<sup>35</sup> A lo largo de su trayectoria, la UES se ha proyectado como un líder en los movimientos sociales de oposición al gobierno, principalmente durante la década del 80, lo que ha llevado a conjeturar, como señala Somayoa (1994), que su ausencia en la elaboración de la propuesta de reforma educativa, obedece a la intención del gobierno de restarle fuerza en las posibles acciones de oposición al gobierno.<sup>36</sup>

Durante el proceso de consulta nacional, el principal planteamiento que defendió el gremio de educadores –incluidos sindicatos y universidades– fue la **actualización del marco jurídico**. Su posición se centró en las demandas por mejores condiciones laborales y de seguridad social, amparado en la necesidad de impregnar mayor coherencia a las políticas gubernamentales con el contexto de concertación y acuerdos de paz que vivía el país.

Por otra parte, las universidades, los sindicatos y los representantes del sector educativo privado, mostraron su acuerdo con las políticas de **descentralización** de la

administración de los centros educativos y abogaron por una mayor coordinación con la empresa privada para obtener recursos dirigibles a la educación vocacional y técnica, entre otros; posición que se extendió al establecimiento de contenidos curriculares que tuvieran mayor vinculación con las demandas del sector productivo y a la incorporación de **programas de asistencia** a las poblaciones de menores ingresos.

Los diferentes actores sociales expusieron, de manera generalizada, demandas para que el Estado estableciera la normativa regulatoria del funcionamiento de los centros educativos privados, aunque por otra parte objetaron el carácter estricto de las disposiciones de control propuestas por el gobierno en cuanto a los plazos estipulados en relación con el número de docentes nombrados en propiedad, materias por considerar y número de especialistas por área, entre otros aspectos.

Sobresale en la discusión nacional, la reacción de la Iglesia en contra del énfasis que el currículo adoptaría en la formación del recurso humano. La objeción se dirigió hacia el carácter discriminatorio y la excesiva importancia asignada a la capacitación técnica, por considerar que favorecería la ampliación de las maquilas, las repercusiones negativas sobre las garantías laborales, aspectos que fomentarían la flexibilidad salarial.

Como rasgo sobresaliente se desataca la acogida positiva de la generalidad de los actores sociales hacia la propuesta presentada y la demanda por la asignación de mayores espacios de **participación** –para los que se solicita en algunos casos un marco jurídico– en donde padres de familia, estudiantes y docentes tengan posibilidad de opinar e incidir en la toma de decisiones respecto al proceso educativo, el funcionamiento de los centros educativos y el desempeño de los docentes. Se refleja en ello la determinación del pueblo salvadoreño de actuar en tomas de decisión que afectaban su futuro personal y el de todos como Nación.

## Reflexiones Finales

Del análisis se desprende que la respuesta de los gobiernos, al incorporar algunas de las recomendaciones que presentaron los organismos internacionales, abre oportunidades a futuras incursiones de dichos organismos en la definición de las políticas educativas en la región. Ejemplo de ello fue la incorporación del aumento del tiempo lectivo, medida que provino del BM, quien abogó por el aumento a 220 días lectivos y que en las políticas educativas de Costa Rica y El Salvador se establecía en 200 días. Otro ejemplo es la incorporación de disposiciones de modernización administrativa y descentralización de ciertos servicios o programas.

El ligamen establecido entre los organismos internacionales en cuanto a políticas educativas sugeridas por ellos y las políticas económicas proyectadas por las agencias de financiamiento para América Latina, brinda elementos para suponer que existe un interés particular de estos organismos internacionales por incidir de manera más directa sobre la formulación de la política educativa.

A partir de los resultados anotados, resulta claro que el vínculo entre la política social y la política económica parece estrecharse más en el contexto de globalización actual. El aumento del grado de complementariedad entre ambas favorece la incidencia de los organismos internacionales sobre la política educativa. Es de esperar que la participación de estos organismos en la formulación de la política educativa se acreciente en los años venideros.

En cuanto a los actores nacionales, se perfila la participación de las universidades con una posición fortalecida, debida no solo a la profundidad de sus debates y la forma de sus manifestaciones, sino al reconocimiento que logra tanto de las autoridades gubernamentales como de la sociedad civil respecto a sus aportes especializados. Esto las ubica como actores de gran fuerza en el contexto de la formulación de la política educativa. En lo que respecta a las organizaciones gremiales y sindicatos, será necesario esperar los resultados del enfoque planteado en las políticas educativas y a la efectividad que alcancen para modificar la dinámica de relaciones entre el gobierno y el gremio magisterial.

Resulta claro que la demanda por la inserción de los países en la globalización de la economía y la sociedad mundial coloca al Estado ante disposiciones que pueden afectar de diversas maneras su relación con la población, por lo cual, la posición que asuman las naciones en materia educativa se torna fundamental. De ahí que la posición de los gobiernos ante las propuestas educativas de los organismos internacionales podría impulsar la incorporación futura de estas instancias como actores en la definición de las políticas educativas en la región centroamericana.

## Notas

1. Se tomaron en consideración los documentos oficiales que exponían la propuesta inicial, así como los que resultan del proceso de Consulta Nacional y los presentados ante las Asambleas Legislativas correspondientes. Cabe señalar que aún cuando la documentación consultada no permitió establecer un paralelo en los referentes de análisis, debido, por un lado, a las diferencias en el proceso que siguieron las propuestas educativas, en los términos del proceso de consulta, en sus resultados finales, y por otro, a la escasa documentación existente sobre las posiciones de los actores nacionales, la información analizada posibilitó llegar a conclusiones importantes que pueden servir de base para futuras investigaciones.
2. Para su identificación se tomó como referentes: la fecha de presentación de las propuestas educativas de El Salvador y Costa Rica (1995), las congruencias entre las propuestas internacionales y la de los dos países, las iniciativas impulsadas en esa década, y la proyección de los organismos en la región latinoamericana.
3. Otros que se refieren a esta valoración son: CEPAL/UNESCO (1992), Scheifelbein (1995), Tedesco (1991).
4. Schiefelbein Ernesto. *La Reforma educativa en América Latina y el Caribe: un programa en acción*. En: *Boletín* N° 35. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Chile, 1995, p. 4.
5. BID. *Progreso Económico y Social en América Latina. Recurso Humano*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C. 1993, p. 16.
6. CEPAL/UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de transformación productiva con equidad*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1992.
7. Para información más detallada ver García, Néstor. *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*. Ediciones Grijalbo, Buenos Aires, 1995.

8. Corrales Javier. *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*. Publicación del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, CINDE y Diálogo Interamericano. Chile, 1999, p. 3.
9. Miliband (1983) nos amplía el concepto de Estado al agregar que, (...) *el Estado no es una cosa, no existe como tal. El término "estado" designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes de aquello a lo que podemos llamar sistema del Estado. (...) el gobierno es el que habla en nombre del Estado.* (p. 50) Sin embargo ello no le confiere un control total del poder estatal. Un segundo elemento del sistema estatal que menciona Miliband es el administrativo, dentro del que se incluyen una gran variedad de instituciones y organismos, en su mayoría relacionados con los ministerios, y otros gozan de cierta autonomía, como son los bancos y empresas públicas. Otros elementos importantes del sistema estatal, de acuerdo con este autor, son: el poder judicial, el Gobierno Central y las asambleas parlamentarias; elementos que podrían clasificarse dentro de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.  
Miliband, Ralph. "El Estado en la sociedad capitalista." Capítulo 3, en: *El sistema del Estado y la elite del Estado*. Editorial Siglo XXI, México, 1983.
10. Instituto Interamericano de Derechos humanos. *Diccionario Electoral*. CAPEL. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, (1° edición) Costa Rica, 1989, p 651.
11. Weber define **Estado** como (...) *aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (el territorio es el elemento distintivo), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima*. Weber Max. "La política como vocación", en, *El político y el científico*. Alianza Editorial. Madrid, 1967, pp. 82-83.
12. Laski Harold. *Introducción a la Política*. Editorial Leviatán. Buenos Aires, 1981, p. 34.
13. Fernández Oscar. "Lo social y la política social", en: Oscar Fernández (comp.) *Política social y descentralización en Costa Rica*. Serie de políticas sociales No. 2. UNICEF. Costa Rica, 1998, p. 12.
14. Ver Fleming, Thomas. *Políticas públicas en una era postliberal: Reforma y reconstrucción educativa para la década del noventa*. En: *Boletín* No. 22. Proyecto Principal de Educación. Chile, 1990.
15. Bourdieu Pierre y Passeron Jean Claude. *La reproducción*. Versión castellana Editorial LAIA. (2° edición 1981). España, 1977, p. 51.
16. Banco Mundial. *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Banco Mundial, Washington, D.C., 1996, p. 17.
17. *Ibid.*, pp. 21-22.
18. Touraine Alain. "Actores Sociales y sistemas Políticos en América Latina." Capítulo I, en: *El sistema y los actores*. OIT. (1° Edición). Chile, 1987, p. 8.
19. Bourdieu Pierre y Wacquant Loïc. *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. Editorial GRIJALBO. S.A. México, 1995, p. 20.
20. *Ibid.*, p. 23.

21. Situación definida en forma precisa por Strauss (1978) en cuanto esta se inicia “cuando las partes necesariamente tienen que tratar entre ellas, para que ese “algo” que les interesa se haga”. Traducción personal del párrafo que se consigna en: Strauss Anselm. *Negotiations: Varieties, Contexts, Processes, and Social Order*. First Edition. California, 1978. p. 2. “(...) ‘getting things accomplished’ when parties need to deal with each other to get those things done.”
22. Bourdieu, Pierre y Wacquant, Loïc. *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. 1995, *op. cit.*, p. 71.
23. CEPAL/UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de transformación productiva con equidad*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1992, p. 129.
24. UNESCO, UNICEF, PNUD y Banco Mundial. “Declaración mundial sobre educación para todos. Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje básico.” En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol XX, N°1. Centro de Estudios Educativos. México, 1990, p.149.
25. Banco Mundial. *Primacy Education. A World Bank Policy Paper*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington D.C, 1991, 23.
26. MEP. *Marco de referencia para una política nacional*. Despacho de Ministro de Educación. Mayo de 1994, p. 4.
27. Somayoa, Joaquín. *Problemas y perspectivas de las universidades privadas de El Salvador*. Este es un resumen de una parte del Diagnóstico del sistema de desarrollo de recursos humanos en El Salvador, realizado por Harvard Institute for International Development y FEPADE en 1993. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. N°. 547-548 San Salvador, 1994. p. 3.
28. MINED. “Transformar la Educación para la Paz y el Desarrollo”, en: *Reforma Educativa en marcha en El Salvador. Documento II Consulta 95*. Ministerio de Educación. San Salvador, 1995. , p. 13
29. MEP. *El reto del Tercer Milenio: Una propuesta de un Proyecto Educativo Nacional hacia el 2005 (Edu 2005)*. Ministerio de Educación Pública. San José, 1995.
30. MINED. *Reforma Educativa en marcha. Documento II. Consulta 95*. Ministerio de Educación. El Salvador. 1995.
31. MEP. *Proyecto de reforma al Artículo N° 78 de la Constitución Política*. Ministerio de Educación Pública. San José, 1996.
32. SEC. “Por la defensa de los derechos de los trabajadores”. En: *Asamblea Legislativa, expediente 12, 715*, Tomo II, folio 718, San José, 4 de febrero de 1997.
33. Dobles María Cecilia, Araya Manuel, Calvo Manuel, Castillo Roberto, Giralt Marielos y Mata Alejandrina. *Valoración de la propuesta “Ley Fundamentos y garantías para el desarrollo y mejoramiento continuo del sistema educativo nacional*. Universidad de Costa Rica. Consejo Universitario. San José. Nov. 1996. pp. 4-7.

34. MEP. *Ley de Fundamentos y garantías para el Desarrollo y Mejoramiento Continuo del Sistema Educativo Nacional*. Ministerio de Educación Pública. San José. 1996.
35. Es importante destacar el hecho de que en las dos últimas décadas el sector universitario salvadoreño creció y para 1990 existían treinta y seis centros universitarios privados.
36. Somayoa, Joaquín. *Problemas y perspectivas de las universidades privadas de El Salvador*, op. cit.

