

# **Análisis de escenarios del campo educativo y mapa de actores:**

## **Argentina, Chile, Colombia y Perú**

---

### **Red Latinoamericana PROPONE**

### **Promoción de Políticas Nacionales de Equidad en Educación**

Marcela Román, Coordinadora general (primera etapa)

Cecilia Cardemil, Coordinadora general (segunda etapa)

CIDE, Chile

#### Comité Directivo:

Inés Dussel, FLACSO, Argentina

Paula Pogre, UNGS, Argentina

Mauricio Gómez, ExE, Colombia

Francis Valverde, ACHNU, Chile

Fernando Maureira, CIDE, Chile

José María García, Fe y Alegría, Perú

Rosa María Mujica, IPEDEHP, Perú

José Luis Carbajo, TAREA, Perú

Con la colaboración de: Andrea Osorio (Colombia), Claudia Danani (Argentina),  
Javier Corvalán y Andrea Ruffinelli (CIDE, Chile), Luisa Pinto y Jairo Rivas (Perú)

**Patrocinado por la Fundación Ford**

# Índice

<b>Presentación</b> .....	<u>4</u>	Eliminado: 4
<b>El aporte de la teoría de campo al análisis educativo</b> .....	<u>8</u>	Eliminado: 8
<b>El campo educativo en Argentina: escenario y mapa de actores</b> .....	<u>20</u>	Eliminado: 20
<i>Presentación</i> .....	<u>20</u>	Eliminado: 20
<i>Los procesos de cambio. Temas y cuestiones, el escenario para los actores</i> .....	<u>21</u>	Eliminado: 21
2. Mapa de actores.....	<u>27</u>	Eliminado: 27
2.1. Presentación.....	<u>27</u>	Eliminado: 27
2.2. Las dimensiones del análisis de actores .....	<u>28</u>	Eliminado: 28
2.3. Caracterización de los actores .....	<u>33</u>	Eliminado: 33
<i>Escenario y mapa de actores en Argentina, 2007: matriz</i> .....	<u>46</u>	Eliminado: 46
<i>Bibliografía</i> .....	<u>48</u>	Eliminado: 48
<b>El campo o escenario educativo chileno</b> .....	<u>49</u>	Eliminado: 49
<i>Presentación</i> .....	<u>49</u>	Eliminado: 49
1. <i>Antecedentes</i> .....	<u>50</u>	Eliminado: 50
1.1. El campo educativo en Chile.....	<u>50</u>	Eliminado: 50
Matriz actores con incidencia en política educativa en Chile.....	<u>61</u>	Eliminado: 61
1.2. Diseño e implementación de políticas en educación .....	<u>67</u>	Eliminado: 67
2. <i>Análisis de escenarios. Intereses de los actores identificados</i> .....	<u>69</u>	Eliminado: 69
3. <i>Los actores del sistema político</i> .....	<u>76</u>	Eliminado: 76
<b>Análisis de escenarios y mapas de actores en el sistema educativo colombiano</b> .....	<u>79</u>	Eliminado: 79
1. <i>Presentación</i> .....	<u>79</u>	Eliminado: 79
1.1. Estructura y organización del sistema educativo.....	<u>79</u>	Eliminado: 79
1.2. La gestión de políticas públicas de educación.....	<u>82</u>	Eliminado: 82
2. <i>Tipología y perfiles de actores</i> .....	<u>86</u>	Eliminado: 86
2.1. Actores del sistema educativo colombiano .....	<u>86</u>	Eliminado: 86
2.2. Mapa de actores .....	<u>89</u>	Eliminado: 89
2.3. Escenarios de política pública educativa y relaciones entre actores .....	<u>92</u>	Eliminado: 92
3. <i>Tensiones entre actores</i> .....	<u>94</u>	Eliminado: 94
4. <i>Ámbitos de decisión de actores identificados e interacciones en juego</i> .....	<u>106</u>	Eliminado: 106
5. <i>Reflexión final</i> .....	<u>109</u>	Eliminado: 109
6. <i>Bibliografía</i> .....	<u>109</u>	Eliminado: 109
<b>Análisis de escenarios y mapas de actores para la incidencia en políticas de equidad en los aprendizajes en el Perú</b> .....	<u>113</u>	Eliminado: 113
<i>Presentación</i> .....	<u>113</u>	Eliminado: 113
1. <i>Antecedentes</i> .....	<u>113</u>	Eliminado: 113
1.1. El campo educativo peruano desde el marco normativo y de gestión....	<u>113</u>	Eliminado: 113
1.2. Indicadores educativos .....	<u>115</u>	Eliminado: 115
2. <i>Situación de la educación peruana</i> .....	<u>118</u>	Eliminado: 118
2.1. Diseño e implementación de políticas en educación .....	<u>119</u>	Eliminado: 119

3. <i>Análisis de escenarios</i> .....	<del>120</del>	Eliminado: 120
4. <i>Actores en el escenario educativo peruano</i> .....	<del>122</del>	Eliminado: 122
4.1. <i>Interacciones en juego</i> .....	<del>123</del>	Eliminado: 123
<i>Interacciones en juego: relaciones de actores</i> .....	<del>125</del>	Eliminado: 125
5. <i>Temas en pugna</i> .....	<del>126</del>	Eliminado: 126
5.1. <i>Rol del maestro en la crisis de la educación</i> .....	<del>126</del>	Eliminado: 126
5.2. <i>Ley de Carrera Pública Magisterial</i> .....	<del>126</del>	Eliminado: 126
5.3. <i>Evaluación censal de docentes</i> .....	<del>127</del>	Eliminado: 127
5.4. <i>La municipalización de la educación</i> .....	<del>127</del>	Eliminado: 127
5.5. <i>Gestión presupuestal</i> .....	<del>128</del>	Eliminado: 128
6. <i>Foco de incidencia de la Red PROPONE Perú</i> .....	<del>129</del>	Eliminado: 129
7. <i>Mapa de actores</i> .....	<del>130</del>	Eliminado: 130
<i>Matriz resumen</i> .....	<del>133</del>	Eliminado: 133
<i>Actores relevantes</i> .....	<del>133</del>	Eliminado: 133
<b>Panorama de la región</b> .....	<del>137</del>	Eliminado: 137
1. <i>Escenarios</i> .....	<del>137</del>	Eliminado: 137
1.1. <i>El mercado o el Estado. La segmentación educativa</i> .....	<del>137</del>	Eliminado: 137
1.2. <i>Descentralización y desigualdad</i> .....	<del>137</del>	Eliminado: 137
1.3. <i>Planes Nacionales y decisiones concertadas</i> .....	<del>138</del>	Eliminado: 138
1.4. <i>Crisis educativa y resultados educacionales</i> .....	<del>139</del>	Eliminado: 139
1.5. <i>El tema docente, factor clave en crisis</i> .....	<del>140</del>	Eliminado: 140
1.6. <i>Recursos para la educación. Montos y fuentes</i> .....	<del>141</del>	Eliminado: 141
1.7. <i>Participación ciudadana y democratización de las decisiones y agendas</i> .....	<del>141</del>	Eliminado: 141
2. <i>Mapa de actores</i> .....	<del>142</del>	Eliminado: 142
2.1. <i>Rol de los actores estatales</i> .....	<del>143</del>	Eliminado: 143
2.2. <i>Actores económicos</i> .....	<del>143</del>	Eliminado: 143
2.3. <i>Actores políticos</i> .....	<del>144</del>	Eliminado: 144
2.4. <i>La sociedad civil</i> .....	<del>145</del>	Eliminado: 145
3. <i>Líneas de incidencia</i> .....	<del>146</del>	Eliminado: 146

## Presentación

Comprender los escenarios donde se juegan las decisiones y prioridades de las políticas educativas, así como tener claro el tipo de actores que intervienen en estas definiciones, resulta central si se trata de incidir en el rumbo educativo de los países de la región en un determinado sentido. En este caso, desde la perspectiva de la Red PROPONE, interesa delinear los escenarios y actores favorables para insistir en políticas de equidad y justicia educativa.

La Red PROPONE (Promoción de Políticas Nacionales de Equidad en Educación) se crea en el año 2006 con el objetivo de incidir en políticas educativas, a la vez que abrir y legitimar un espacio de debate pedagógico en la región. Este debate se abre desde la escuela y la experiencia cotidiana de estudiantes y docentes.

Esta iniciativa cuenta con el apoyo de la Fundación Ford y reúne a ocho instituciones ligadas a la educación: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad Nacional de General Sarmiento de Argentina (UNGS); la Fundación Empresarios por la Educación de Colombia (ExE); la Asociación Chilena pro Naciones Unidas (ACHNU) y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) en Chile; la Asociación de Publicaciones Educativas TAREA, el Programa de Educación Rural Fe y Alegría 44 y el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP) en el Perú.

En el presente documento la Red PROPONE presenta cuatro textos de análisis de los casos de Chile, Colombia, Perú y Argentina. El objetivo es entender las posibilidades que tiene el Proyecto PROPONE de contribuir a la igualdad de oportunidades educativas en la región. Los textos examinan diferentes escenarios y actores en cada país y plantean posibilidades que conducen a diversas rutas de acción, pero también coinciden en puntos de contacto que configuran una agenda común de incidencia en pro de la equidad.

Cabe analizar en primer lugar el momento histórico actual. El escenario educativo de la región ha cambiado y ello modifica la agenda estructural de la equidad. Actualmente, a diferencia de lo ocurrido cincuenta años atrás, no se trata del crecimiento de la cobertura de la educación en el marco del Estado de Bienestar, sino de un agudo problema de calidad educativa en el

marco de la acentuación de condiciones de desigualdad. Esto sucede cuando ya han quedado atrás tanto el Estado de Bienestar como el momento de gobiernos dictatoriales en la región, asociados a la imposición de fórmulas liberales en la economía y en algunos casos a la educación.

Restaurada la democracia se abren posibilidades para reinstalar el debate sobre la construcción de políticas educativas. Simultáneamente, comienzan a hacerse evidentes los límites del modelo liberal en la economía y la imposibilidad del sistema educativo de igualar las oportunidades para sectores altamente diferenciados. Se acrecientan así las brechas sociales en el acceso al conocimiento y aparece la preocupación por la equidad, incluyendo la devolución del rol regulador que debe tener el Estado.

En este contexto, y en un segundo lugar, es necesario esclarecer que, al lado de los elementos comunes, hay particularidades en el proceso histórico de cada país que conducen a la diferenciación de escenarios, agendas y actores relevantes. Está Chile, con el modelo de mercado en la educación plasmado durante varios años; Colombia, con una paradójica coincidencia entre descentralización y democratización con crecimiento de la violencia política. Por otro lado el Perú, con una crisis educativa de proporciones en el marco de fracturas sociales no resueltas; Argentina, con un antiguo proceso de descentralización pero sin un escenario de participación ciudadana consistente y claro. En cada caso serán distintas las oportunidades y posibilidades de incidencia política a favor de la inclusión educativa de los grupos más desfavorecidos.

En tercer lugar cabe considerar que las iniciativas coyunturales de reforma y contrarreforma de cada país tienen este contexto de fondo. Pero, además, hay que considerar que la definición de las agendas educativas transcurre en distintos planos. Por un lado está la agenda oficial marcada habitualmente por el Estado, y dentro de éste por el gobierno; por otro lado está la agenda social articulada desde los grupos de interés y desde la sociedad civil. Finalmente está la agenda política, que se construye en el marco de los partidos políticos y de la escena política amplia. La interconexión entre estas agendas no es siempre fluida ni ordenada y se hace necesario reconocer cómo es que finalmente se determinan las prioridades en cada situación concreta.

Es innegable que en todos los casos el Estado mantiene su papel preponderante en la definición de agendas y prioridades, pero, a diferencia del siglo pasado, donde su rol era abarcativo del sistema educativo, en la actualidad este protagonismo es diferenciado: orientador y directriz en el nivel central y desconcentrado en términos de algunas competencias en el

nivel regional y local. En este contexto se hace necesario analizar, además, si los procesos de descentralización, que avanzan de manera desigual en los distintos países, van de la mano de mayores niveles de igualdad, cuestión que no parece ocurrir automáticamente.

En cuarto lugar se constata la emergencia de múltiples y diferentes actores que actúan en diversos planos como grupos de presión y opinión. El Estado y los gobiernos ya no están solos en la definición de políticas. Conservan su rol central, pero deben llevarlo a cabo mirando y/o negociando con los distintos grupos, de acuerdo a la fuerza que demuestra cada uno.

Si antes predominó desde la esfera estatal la lógica *top-down* en la definición de políticas, hoy esta orientación vertical comienza a resquebrajarse y surge la variable de participación ciudadana en el debate de políticas, aunque sin fuerza decisoria suficiente. Asimismo, un elemento nuevo que aparece en varios de los países analizados es el rol que juegan los gobiernos regionales, provinciales o locales en la definición de las políticas, como posible contrapeso al gobierno central y como promotor de alternativas de cambio.

Si se quiere incidir entonces en la esfera estatal definitoria de las políticas será indispensable visualizar qué actores tienen mayores posibilidades de influencia en cada país y cuáles de ellos abogan o promueven políticas de equidad y justicia social. El mapa de representantes en la región se ha complejizado y constituye en muchos casos una ventana de oportunidad para ser parte activa y tenida en cuenta en las políticas públicas, en la medida en que se puedan identificar aliados y, asimismo, en la manera en que los actores que se ubiquen en una perspectiva progresista entablen relaciones de alianza y sinergia.

En quinto lugar, el desafío de la equidad aparece actualmente como reto de inclusión de sectores marginados de las oportunidades de desarrollo. La multiplicación de actores corre paralela a la enorme diversidad social, étnica y cultural de los países de la región, diversidad que se ha hecho sin duda más evidente en los últimos años, colocando como nuevo desafío la inclusión de diversos grupos en las oportunidades educativas, en razón de los distintos tipos de discriminación de los que son objeto.

Este reto coincide con la crisis de calidad del sistema educativo, de modo que tienden a diluirse las posibilidades que antes brindaba la educación como canal de movilidad social. Hoy, por el contrario, la educación de mala calidad que se ofrece a los grupos discriminados es parte de la configuración de itinerarios educativos segmentados. La región está

atravesada por situaciones continuas de conflictividad social, que coincide en algunos casos con altos niveles de polarización cultural y étnica. Todo ello complejiza el asunto de la equidad y lo coloca en una peligrosa frontera con otras cuestiones, como la violencia.

En sexto lugar, el contenido específico del programa de equidad ha variado. Si antes los temas recurrentes eran universalización de la enseñanza, educación para el desarrollo productivo para todos, escuela pública homogénea y currículo nacional, hoy los temas en pro de la igualdad son otros: mayor inversión en educación, priorización del gasto público, más regulación por parte del Estado, descentralización con democratización, cierre de las diversas brechas, entre otros. Los temas de incidencia son en su mayor parte comunes, pero los canales y espacios para impulsarlos van a variar en cada caso.

Los cuatro trabajos presentados permiten entender estas coordenadas generales y específicas para la incidencia en materia de equidad. Cada uno explora desde la particularidad histórica y del contexto, tanto los escenarios como las agendas de políticas educativas. Asimismo, analizan el mapa de actores sociales y políticos en cada caso, viendo sus posibilidades de incidencia y la orientación de su accionar.

Este volumen presenta un texto de Javier Corvalán, cuyo aporte es a la teoría de campos de análisis de escenario. Le siguen los trabajos de Argentina, Chile, Perú y Colombia. Luego, en términos comparativos, expone las conclusiones que se derivan del conjunto de los estudios en función de plantear una agenda posible de incidencia en materia de equidad.

Agradecemos a la Fundación Ford el auspicio e impulso de este trabajo, que responde a una apuesta común por construir escenarios inclusivos de educación en la región. No podemos dejar de mencionar el aporte consistente de María Amelia Palacios a lo largo de todo el trabajo. Resultó particularmente enriquecedor su aporte en el intercambio de experiencias y en el análisis que desarrollamos entre las instituciones de los cuatro países.

# El aporte de la teoría de campo al análisis educativo<sup>1</sup>

---

La noción de campo o escenario de procesos sociales proviene principalmente de la sociología estructuralista de Pierre Bourdieu. Desde tal marco de análisis la noción en cuestión debe relacionarse con: i) un concepto inicialmente útil a la teoría social contemporánea y posteriormente adoptado, en algunas ocasiones como esquema explicativo para el debate y análisis tanto de políticas públicas<sup>2</sup>, como de fenómenos sociales tales como la política, el mercado<sup>3</sup>, la industria del arte y la producción intelectual<sup>4</sup>; ii) una interpretación de la sociedad como un espacio de relaciones de fuerza entre diferentes agentes, disputa que es, sobre todo, simbólica en torno a un principio de legitimidad de lo que se propone en el debate. Con ello, se parte de la base que las sociedades actuales han generado ciertos fenómenos de aparente consenso –entre ellos la educación- pero que los mismos están permanentemente sometidos al debate respecto de su sentido y legitimidad; iii) consecuentemente con lo anterior, la noción de campo de refiere a un análisis del poder en las sociedades actuales a partir de una disputa por la definición del sentido y propósito de una determinada esfera o área de particularidad social, como por ejemplo, la educación.

A partir de estos elementos haremos a continuación un breve desarrollo del concepto de campo en tanto propuesta explicativa de fenómenos relevantes de las sociedades contemporáneas para posteriormente proponer su vinculación con el análisis de escenarios educativos.

La noción que Bourdieu desarrolla respecto a *campo* surge de una crítica, tanto implícita como explícita a ciertos marcos clásicos de análisis sociológico de los

---

<sup>1</sup> Este texto ha sido elaborado por Javier Corvalán, Doctor en Sociología y Director del Magíster de Política Educativa, Facultad de Educación de la Universidad Alberto Hurtado (Santiago, Chile), con revisión de Marcela Román.

<sup>2</sup> Ver por ejemplo Sandoval, S, Apuntes sobre la génesis y estructura del campo educativo en México: *hacia una comprensión del posgrado para el magisterio en Jalisco* en <http://www.latarea.com.mx/articu/articu13/sando13.htm>

<sup>3</sup> Ver por ejemplo Bourdieu, 2000.

<sup>4</sup> Ver por ejemplo Bourdieu, 1971



años 60, a saber el funcionalismo estructural<sup>5</sup> por una parte y el marxismo estructural<sup>6</sup>, por otra. Por un lado, la crítica al funcionalismo dice relación con una visión armónica y en equilibrio que tal corriente teórica tiene de la sociedad contemporánea y, en lo que respecta a los sistemas educativos, como proveedores de oportunidades a los individuos y de capacidad productiva a los países. Si es posible hablar de campo educativo a partir de esta corriente teórica, este estaría marcado por el consenso entre los agentes que de él participan en torno a las necesidades que el proceso educativo satisface para la sociedad, principalmente integración social y movilidad social meritocrática todo ello a partir de la igualdad de oportunidades educativas. Desde el estructural-funcionalismo entonces la educación y más específicamente el campo educativo está estructurado desde el agente Estado como una manera de regular la sociedad buscando armonizar las expectativas individuales con las necesidades de la sociedad.

Por otro lado, la crítica de la perspectiva de Bourdieu al marxismo estructural se refiere a una visión rígida de la distribución del poder a partir de la organización de clases sociales y de sus correlatos económicos. Cualquier análisis de campo o escenario educativo que se haga desde esta perspectiva tendrá, en la crítica de Bourdieu, el error de considerar a tales escenarios como un reflejo directo de la estructura de clases y del conflicto inherente en ellas<sup>7</sup>. En tal perspectiva, el campo educativo no es sino un reflejo directo de la dominación económica, sin mayores novedades en su interior y no habiendo por tanto una autonomización o diferenciación propiamente tal en su interior respecto de la lógica de organización global de la sociedad.

En la noción de campo desarrollada por Bourdieu, ninguno de los enfoques anteriores da real cuenta de la complejidad de las sociedades actuales en las cuales lo simbólico se entremezcla con lo económico de manera con el fin de reproducir el status quo imperante.

---

<sup>5</sup> Representado principalmente por los aportes de Parsons (1990) (1959)

<sup>6</sup> Ejemplificado por la visión que de las sociedades contemporáneas muestra Althusser (1985).

<sup>7</sup> Es la perspectiva que Althusser expone al considerar al sistema educativo, tanto como al sistema político, religioso, estatal, etc, como “aparatos ideológicos del Estado” destinados a mantener la dominación de clase en la sociedad (Althusser, Op.Cit).

Consecuentemente con lo dicho en el párrafo anterior, es muy difícil entender el aporte que Bourdieu hace al análisis social contemporáneo si su conceptualización no es enmarcada dentro de una reflexión mayor vinculada a la comprensión del proceso creciente de diferenciación y especialización de nuestras sociedades. A partir de tal proceso, ciertos criterios tradicionales de explicación de la identidad y las orientaciones de acción de individuos y grupos tales como clase, nación o adscripción ideológica, religiosa o política son solo parcialmente explicativos de la producción discursiva y simbólica de tales individuos o grupos.

Para entrar en la explicación de la complejidad actual Bourdieu desarrolla la noción de campo que en sus propias palabras es un “microcosmos autónomo al interior de un macrocosmos social”<sup>8</sup>. El proceso creciente de diferenciación social, propio de las sociedades modernas y agudizado en las contemporáneas, hace que una de las formas óptimas de entenderlas es que las mismas estas formadas por estos microcosmos sociales. Así, la misma educación, la literatura, el arte así como también la política y los mercados forman campos con sus propias reglas y lógicas de funcionamiento, los que tienen elementos comunes con la sociedad externa y los otros campos, pero también y sobre todo, contienen puntos autorreferenciales específicos y particulares. Dicho de otra manera, si existe un campo educativo en la sociedad este es identificable porque tiene especificidades como un propio lenguaje autorreferencial y una propia lógica de validación de los argumentos que le atañen: *“la evolución de las sociedades tiende a hacer aparecer universos (los que denomino campos), que tienen leyes propias, que son autónomos...tenemos así universos sociales que tienen una ley fundamental un nomos independientes del aquel de otros universos que son auto-nomos que evalúan lo que hacen , los desafíos que en ellos se producen según principios y criterios irreductibles a aquellos de otros universos”*<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Bourdieu, P, Propos sur le champ politique, PUF, Paris, 2000.

<sup>9</sup> Bourdieu, P, 1994, p. 159

En esta perspectiva teórica es importante señalar que los agentes reflejados necesariamente en individuos, transitan entre diferentes campos y que para desempeñarse en cada uno de ellos necesitan códigos, lenguaje y capital que los habilite y les otorgue un determinado nivel de legitimidad como participantes. Este aspecto lo sintetiza Bourdieu con otro dos de sus conceptos centrales, el hábitus por una parte y la disposición de capitales en su expresión económica, simbólica cultural y social. El hábitus (Bourdieu, 2002)) hace referencia a una práctica interiorizada que se transforma en una fuerza motora del pensamiento y de la acción y que produce prácticas similares entre diferentes individuos.

Para el tema que nos interesará aquí podemos decir que el postulado teórico es que en el caso del campo educativo se genera una determinada manera de referirse y analizar la problemática educativa que no es claramente comprensible desde el exterior. Desde esta perspectiva podemos pensar que si es cierto que existe un campo educativo en él se produce no sólo la discusión educativa sino también la validación de aquello que es legítimamente discutible en tanto educación. Lo que también es muy relevante es que al interior del campo educativo se produce la legitimidad y también también la jerarquización de quienes participan en el debate. El campo entonces está definido y a la vez da cuenta tanto de esta jerarquía de quienes se encuentran en su interior, y con ello de la distribución de posiciones en el espacio social. Los agentes que participan en el campo lo hacen a partir de sus disposiciones (hábitus) pero también a partir de sus recursos, es decir, su volumen de capital, particularmente su capital cultural.

Esta visión de los campos en los cuales se lleva a cabo la disputa de un objeto social y del espacio de diferenciación que es cada campo en sí nos lleva a la noción muy importante también en el planteamiento de Bourdieu de *autonomía relativa*. Por tal refiere, precisamente, a la capacidad que tiene el campo de autonomizarse es decir el hecho de formar un referente conceptual independiente –al menos relativamente- de lo que ocurre en los restantes campos sociales. De esta manera, la tendencia a la autonomización de cada campo se manifiesta entre otras cosas, en el

lenguaje y los códigos autorreferenciales de los mismos que hacen que determinados agentes adquieran o disminuyan su poder y legitimidad, fenómenos que no les sucede al cambiar de campo.

Sin embargo, es difícil pensar que el campo educativo se encuentre totalmente autonomizado de la influencia de otros campos ya que, tal como lo muestra la historia latinoamericana durante el siglo XX, es clara la influencia que la educación recibe primero del mundo o campo político y luego del campo económico. Esto se refleja con claridad a nivel del uso del lenguaje para estructurar la legitimidad de la política, así como del debate y la jerarquía de quienes participan en el campo educativo.

Dentro de esta teorización quienes participan al interior del campo se denominan agentes e instituciones y no actores como comúnmente se cree, aún cuando este término ha sido de uso corriente para referirse a tales participantes. Esta distinción entre agentes/instituciones y actores es importante por cuanto la idea de agente dice relación con el rol de transmisor y operador de hábitos y capital y no de recreador del mismo y eventual innovador, lo que correspondería a un actor propiamente tal. Precisamente esta pasividad del agente o institución limitándose a tener el discurso que la estructura del campo exige, ha sido uno de los puntos más criticados de la concepción de Bourdieu y hacia el final de su obra hay un giro en su pensamiento hacia un concepto más reactivo y protagónico del agente.

Un último elemento teórico relevante de esta conceptualización dice relación con el aspecto conflictual en torno a legitimidad que tienen los agentes dentro del campo. Es así como lejos de ser un escenario armónico, cada campo es un territorio de disputa por una legitimidad de naturaleza simbólica y cultural, es decir, a partir de una definición del objeto del campo mismo y de los recursos de los agentes para desenvolverse en torno a tal definición. En el caso de la educación, esto se puede entender en el sentido que los diferentes agentes disputan la finalidad y con ello la estructura y organización que debe tener el proceso educativo en una sociedad, todo ello reflejado también en la disputa de un determinado lenguaje para referirse a

la educación. Es importante reconocer que, como señalamos anteriormente, la noción de agente da cuenta de una visión pasiva de los mismos y por ello sugiere limitaciones para tener propuestas y discursos que vayan más allá de los límites que les impone el hábitus y el campo en el que se desempeñan, así como su disposición de capital y de legitimidad frente a los restantes agentes.

En definitiva, el concepto de campo sugerido por Bourdieu nos parece útil en varios de sus aspectos para analizar la realidad educacional actual en sociedades latinoamericanas. Si se establece desde esta perspectiva un análisis de un campo educativo propiamente tal, este debería al menos considerar lo siguiente:

- a) la existencia misma de este campo determinado por la concurrencia de diversos agentes e instituciones al debate y de la producción discursiva y simbólica sobre una temática social, en este caso la educación. De esta manera, la dinámica del campo educativo mismo está dada por el debate constante respecto al hecho educativo en tanto producción simbólica y, como tal, hemos visto que tal campo se ha *densificado* en las últimas décadas en América Latina debido a la incorporación de nuevos participantes, así como también como consecuencia del aumento del debate, complejización y especialización creciente de las temáticas tratadas en su interior.
- b) La existencia de una producción simbólica propia del campo educativo lo que requiere preguntarse si tiene este campo un código conversacional y de debate que sea de su exclusividad. Este es un tema complejo y que requiere de ciertas especificaciones, puesto que no se trata de solamente de la presencia de cierta jerga propia del debate educacional sino, de manera mucho más profunda, de ciertas maneras legítimas de razonar al interior del campo y también de ciertos elementos considerados verdades de base o aspectos no cuestionables de la conversación a la que se refiere el campo. En el caso de la educación, cabría preguntarse aquí si estamos en presencia de un campo propiamente tal que tiene ciertos elementos

considerados consensuales e irrenunciables al mismo –lo que no significa que no sean modificables- tales como la igualdad de oportunidades educativas o la gratuidad de la educación pública, por ejemplo.

- c) La existencia de jerarquía de los agentes participantes basada en el grado de legitimidad que tengan al interior del campo. Esto se expresa en que son muchos y variados los tipos de agentes -tanto individuales como colectivos- que participan en el campo educativo, pero que ellos no se desempeñan necesariamente como pares sino en posiciones jerarquizadas y subordinadas. Dicho de otro modo, no todos los agentes o participantes del campo educativo tienen el mismo grado de poder de manera de llegar a influir en la dinámica del mismo y, al mismo tiempo, tal grado de poder –expresado en legitimidad- obedece al nivel de capital cultural o simbólico que posean en relación al tipo de conversación dominante al interior del campo<sup>10</sup>.

Con todo, sugerimos en lo que sigue utilizar la noción de campo o escenario educativo teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- i) Parece interesante entender a la educación y sus agentes –que de una manera algo libre podemos llamar actores ya que es el término más aceptado en la política educativa- organizados en las sociedades actuales en un escenario en disputa. Esta disputa, siguiendo también en este punto a Bourdieu, es por sobre todo simbólica y por lo tanto definicional. En efecto, si algo hemos observado en los diferentes países y particularmente a partir de los procesos de reforma educacional es la existencia de una disputa del sentido, esto es, del para qué, de la educación. El ejemplo más claro de esta disputa es la definición de los objetivos de la educación a partir de la teoría del capital humano por un lado y de objetivos que dicen relación con integración social y ciudadanía, por otro, polos en los que podemos

---

<sup>10</sup> Hay que recordar que los agentes actúan al interior del campo tanto con sus predisposiciones (hábitus) pero también a partir de su determinado volumen de capital.

identificar a diferentes actores (o agentes) en la última década (organismos de financiamiento internacional y docentes, por ejemplo). De esta manera entonces el campo educativo es un escenario en el que confluyen diferentes actores, cada uno con diferentes intereses y representaciones respecto del rol y finalidad de la educación en la sociedad. Al interior del campo entonces se produce una confrontación permanente que tiene como objetivo llegar a una respuesta que aún cuando sea transitoria, ponga término a disputas particulares al interior del campo y a partir de la misma entregar los *mensajes legítimos* para diseñar, modificar, evaluar o revertir la política educativa.

ii) Aunque ya lo señalamos en el párrafo anterior, es importante subrayar la utilidad del concepto de actor dentro del análisis de los campos educativos, sobre todo desde la perspectiva de la política educacional. Tal concepto, que insistimos proviene referentes teóricos distintos al de campo y a la sociología estructuralista en general, dice relación con la capacidad de proponer y de oponerse a los intereses de otros grupos o individuos utilizando para ello una serie de recursos simbólicos y materiales, todo ello a partir de un proyecto o idea central a proponer. La diferencia fundamental con la visión estructuralista y en concreto con el concepto de agente es que el actor se constituye como tal en el momento en que es capaz de sobrepasar los elementos que le determinan. De esta manera es posible empezar a delinear que aquello que ocurre dentro del campo educativo, como una confrontación que pone recursos en juego y que implica que los actores, deben tener un determinado discurso relativo a sus intereses.

iii) Dos aspectos nos parecen de primera importancia respecto del discurso de los actores al interior del campo educativo y que dicen relación con su inevitable posicionamiento como grupos de interés y a la vez como actores, con la necesidad de ser visualizados –por los demás actores- en términos societales, es decir con intereses que se relacionan con el bien común y no sólo con su bienestar particular.

Esto se explica por cuanto el principio democrático que rige como aspiración permanente en nuestras sociedades, implica que ningún actor puede presentarse en el debate público solo bajo la imagen de un grupo de interés, es decir, de un conglomerado cuya acción tiene como objetivo central la defensa de sus intereses particulares. Si bien esto último también es aceptable en una sociedad democrática, es la vez legítimamente insuficiente para tener una voz válida dentro de un campo de disputa pública y en particular dentro del campo educativo. Debido a esto, todos los actores del campo educativo deben tener necesariamente un discurso público o societal entendiendo por ello una producción discursiva y simbólica que diga relación con el bien común, pero que a la vez no se oponga a sus intereses en cuanto actor. En concreto, este principio de análisis respecto del campo educativo hace que los actores que en él intervienen deban exponer sobre todo los intereses públicos o societales de sus propuestas conectándolas con sus beneficios privados, pero argumentando que estos últimos son consecuencia o requisito de los primeros. Un ejemplo de ello, tal vez el más claro es la acción y propuesta sindical de los docentes, en las cuales sus reivindicaciones salariales son (o deben ser) planteadas como un requisito para la calidad educacional y no como un fin en sí mismo.

En definitiva ¿qué tipo de campos son los educativos? Como dijimos anteriormente y a partir del marco teórico general que hemos esbozado en estas páginas, el campo educativo tiene una autonomía relativa y por tanto ciertas particularidades que explican su originalidad. En primer lugar, es importante resaltar la multiplicidad de agentes o actores que están presentes en el campo educativo actual. Si bien es cierto cualquier campo o escenario social que se analice está sujeto a la participación de una pluralidad de actores, no es menos cierto que, como señalamos anteriormente, el escenario educativo se ha complejizado en las últimas décadas, lo que significa, entre otras cosas, su apertura a una discusión social abierta.



En efecto y en relación a la estructura del campo educativo de hace tres o cuatro décadas en que sus integrantes principales eran básicamente el Estado, la iglesia, algunos actores privados y los sindicatos (generalmente unificados), hay actualmente a partir de esta constatación por lo menos cinco grandes procesos que han cambiado y complejizado este panorama. Por un lado, la creciente presencia de la educación privada tanto en términos cuantitativos como de legitimidad social. En efecto, en la mayoría de los países latinoamericanos existía desde los inicios del sistema educativo –aún con diferentes grados de presencia- un conjunto importante de oferentes privados de educación el cual ha aumentado su número y con ello su legitimidad en las conversaciones al interior del campo educativo. En segundo lugar, los procesos de globalización y de internacionalización han implicado la aparición en tal conversación de los llamados organismos internacionales de tipo financieristas, en particular el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En tercer lugar, el desarrollo de las ciencias sociales y en general la creciente legitimidad del mundo académico en lo que respecta a las temáticas de planificación educativa ha significado la irrupción de una diversidad de centros de estudios en la discusión educacional. En cuarto lugar, los crecientes procesos de descentralización como elemento central de las discusiones educativas desde hace por lo menos dos décadas en América Latina han significado la presencia creciente en las conversaciones y disputas del campo educativo de los llamados actores locales e intermedios que siendo parte a veces de la estructura de gobierno y otras de la de Estado, no necesariamente son identificables con los posicionamientos del gobierno central en el campo educativo. Esto último quiere decir que otra de las particularidades del campo educativo en las últimas décadas es la diversificación del Estado como agente o actor del mismo.

En quinto lugar y también vinculado a algunos de los procesos ya señalados, en las últimas décadas ha habido un cambio en los tipos de agentes o actores del campo educativo provenientes del ámbito académico. Nos referimos por tal a la creciente legitimidad de la categoría *economistas*

dentro de la discusión educativa lo que hipotéticamente se explica tanto por la presencia ya mencionada de los bancos de desarrollo como también por la creciente legitimidad de la racionalidad técnico-instrumental para analizar las finalidades de la educación, tema que está representado por el protagonismo alcanzado por la teoría del capital humano como sinónimo del estudio científico del fenómeno educativo. Al mismo tiempo, la presencia creciente de la categoría *economistas* se explica también -particularmente en algunos países- por la también ya mencionada presencia incremental de actores privados en la oferta educativa y en términos más específicos, pero también relacionados con este argumento, por los procesos de privatización y regulación mercantil de la oferta educacional.

Por último, no es menor señalar también que la estructura del campo educativo tenga la particularidad -a diferencia de otros campos sociales- que los beneficiarios o destinatarios directos exhiban una escasa participación en la dinámica del campo mismo. En efecto, los niños asistentes a los niveles primarios tienen una participación de beneficiarios del proceso y solo en algunas ocasiones los jóvenes de nivel secundario se han constituido como actores del campo en cuestión. De esta manera los actores y agentes del campo educativo expresan sus opiniones a nombre de los beneficiarios del sistema educacional, sin que hayan sido mandatados por estos para tal fin y sin la presencia directa de tales beneficiarios en la arena de discusión.

## **Bibliografía**

Althusser, Louis, "El aparato ideológico del estado escolar como aparato dominante", en Gras, A (comp), Sociología de la Educación. Textos fundamentales, Madrid, Narcea, 1985.

Bourdieu, Pierre, "Campo intelectual y proyecto creador", en Problemas del estructuralismo. México, Siglo XXI: 134-182, 1971.

Bourdieu, Pierre, Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action. Paris, Seuil, 1994

Bourdieu, Pierre, Propos sur le champ politique, PUF, Paris, 2000.

Bourdieu, Pierre, Les structures sociales de l'économie, Seuil, Paris, 2000

Parsons, Talcott, La clase como sistema social. Algunas de sus funciones en la sociedad americana, en Educación y Sociedad, Vol 6, 1990 (publicado originalmente en 1959).

# El campo educativo en Argentina: escenario y mapa de actores

Equipo PROPONE Argentina<sup>11</sup>

---

## Presentación

Este documento presenta dos aspectos de un mismo tema: el escenario constituido por el sector educativo en la Argentina hacia mediados del año 2007 y los actores sociales (en sentido amplio) que intervienen en él.

El primer apartado (“Los procesos de cambio: temas, cuestiones y actores”) presenta una visión global del sector educativo en la Argentina en el período mencionado, construyendo el mismo en clave de “campo”; vale decir, de *campo educativo*. La presentación, entonces, contiene una caracterización de la situación global del sector en el país, haciendo foco en aquellos aspectos que, según entendemos, permiten comprender el entramado y dinámica de relaciones de fuerzas que predominan actualmente. Hemos considerado que ello es un punto de partida indispensable para identificar los temas y problemas en discusión y los posicionamientos de los distintos actores.

El segundo apartado, precisamente, pretende proporcionar un esbozo y análisis de lo que se ha dado en llamar “mapa de actores” relevantes, en este caso para el sistema educativo argentino en el período actual. Así como el primer apartado constituye un marco de comprensión para este segundo análisis, éste a su vez tiene por propósito informar de manera competente y con más concreción las condiciones en las cuales se desarrollan políticas y acciones educativas en la Argentina de 2007, de modo de facilitar la elaboración de cursos de acción efectivos, en la línea planteada por el proyecto argentino de la Red PROPONE. Ello implica que ninguno de los dos apartados se agota en el puro análisis, sino que *debe alimentar las acciones que la red se plantea realizar*.

Aunque la provisoriedad es una característica inherente a todo análisis sociopolítico e institucional, es preciso subrayar que este documento está siendo cerrado en un momento en el que se avizoran cambios importantes, cuyo rumbo no es sencillo determinar. Esto se relaciona con el inicio de la última fase del primer proceso electoral “normal” posterior a la crisis de

---

<sup>11</sup> En Argentina, la Red PROPONE es conformada por FLACSO y la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Claudia Danani y María Claudia Cabrera estuvieron a cargo de la elaboración final de este documento.

2001-2002<sup>12</sup>, en cuyas primeras etapas ya se han producido cambios políticos significativos (v.g., Ciudad de Buenos Aires). Pese a que resta nada menos que observar la eficacia de los nuevos gobiernos, debe tomarse nota de lo que parece ser un giro en el “clima” político-cultural, al menos en distritos que, como la Ciudad de Buenos Aires, comprometen de manera inmediata las acciones de la red.

## **Los procesos de cambio. Temas y cuestiones, el escenario para los actores**

Argentina está transitando su tercer año –e ingresando al cuarto– de fuertes cambios educativos. Sólo por economía de texto, ellos pueden sintetizarse en las leyes sancionadas entre 2005 y 2007 (de Educación Técnica y de Financiamiento Educativo, en 2005; Ley de Educación Nacional (LEN), en 2006, y nueva Ley de Educación en la Provincia de Buenos Aires, el principal distrito del país, en 2007). Tratándose de contenidos diversos (a algunos de los cuales haremos referencia posteriormente), es oportuno apuntar dos cuestiones: a) esa importante actividad legislativa da cuenta del estado de movilización general en el que se encuentra esta área, entendiéndolo por ello el examen de una serie de cuestiones, la vigencia del debate en distintos niveles y el desarrollo de políticas, y b) el perfil de las nuevas leyes en sí mismo marca los contornos del campo: instala una cierta definición de “educación”, asigna posiciones a distintos grupos (actores) e instituciones y disputa, con fuerza, los ejes sobre los que se establecen los términos de legitimidad en el sector.

Esta última cuestión es fundamental. Para empezar, permite identificar un “tema” que resulta parte aguas a lo largo de todo el período: el de la “corrección/enmienda” de las políticas (educativas) desarrolladas durante la década de los noventa, que bien podría caracterizarse como “contrarreforma de los noventa”<sup>13</sup>. Ese perfil, que ha impregnado los movimientos públicos en el sector, cobra aún mayor importancia al optar por una aproximación analítica en clave de campo, al menos por dos razones: a) exhibe la importancia que en un sector como el educativo tiene la disputa por *el sentido* (ver, por ejemplo, los debates sobre el carácter virtuoso o perverso de la reforma de la década anterior, así como el hecho de que la pretensión de legitimidad se busca estableciendo *diferenciaciones y confrontaciones respecto de aquel período*; b) muestra también *los límites*

---

<sup>12</sup> La elección de 2003 estuvo aún teñida del carácter extraordinario de la “salida de la crisis”.

<sup>13</sup> A tal punto es así, que en el momento de elaboración de este documento ya se ha hecho público el inicio del proceso de reforma de la Ley de Educación Superior, último instrumento legal conservado de la década anterior.

en la autonomía de este mismo campo, cuya discusión llegó al máximo posible de politización. Si se tiene en cuenta que, según Bourdieu, la politización de un campo no es necesariamente "... indicio de una gran autonomía" (2000, p. 76), se entienden los esfuerzos realizados por distintos actores y agentes participantes por elaborar argumentos específicos que "traduzcan" (en el lenguaje de Bourdieu) los valores, las reglas y las prácticas del mundo social y político a "la lógica" de la educación<sup>14</sup>.

Sobre la revisión de la reforma de los noventa, que mencionamos en primer lugar y que opera como trasfondo en el que se sobreimprimen las demás "cuestiones", son tres los "temas" que a su vez mediatizan otras disputas, mientras va ganando terreno un cuarto tema: aludimos primero a la educación técnica, la estructura curricular y el papel del Estado en la educación y al peso creciente que reviste la formación docente dentro de la cuestión docente en general. Vale señalar que hablamos de *mediación* para transmitir la idea de que esos temas representan "nudos" en los que se producen esas "traducciones", abriéndose nuevos agrupamientos de problemas cada vez más específicos<sup>15</sup>:

- *La educación técnica.* Es una de las principales vías de "traducción" en el campo educativo las demandas que los sectores empresariales realizan sobre el Estado en términos de proporcionar oportunamente "recursos humanos" adecuados a los requerimientos actuales. La importancia que en sí misma se le reconoce a esta modalidad, cercana a la urgencia, se expresa en el hecho de que fue la primera ley sancionada, habiendo contado con fuerte respaldo de gremios docentes, corporaciones patronales y sindicalismo centralizado (todos ellos participantes además del CONETyP, Consejo Nacional de Educación, Trabajo y Producción).
- *La estructura curricular.* Probablemente sea el núcleo de mayor especificidad, que expresa la frontera entre las políticas de los años

---

<sup>14</sup> Con ello queremos decir que el reconocimiento en el interior del campo educativo, y la construcción de cierta autonomía de éste, exige argumentos que no sean genéricos (del tipo denuncias o demandas políticas o partidarias, y ni siquiera penales) sino referidos a problemas de la competencia específica del sector. Por lo tanto, la crítica global al "neoliberalismo", al "espíritu de negocios" o a la "destrucción del Estado" (expresiones todas presentes en distintos ámbitos de actuación gubernamental) debe "traducirse" en la *demonstración* de la instalación de los valores de aquel paradigma, del asalto a las instituciones educativas, de la pérdida de capacidad estatal para garantizar e impulsar el derecho a la educación en cuanto a cobertura, aprendizajes, actualización curricular, etc.

<sup>15</sup> En la lectura de lo que sigue, téngase en cuenta que en el caso de los dos primeros puntos (educación técnica y estructural curricular) se trata en realidad de dos temas respecto de cuya modificación existió y sigue existiendo amplio acuerdo.

noventa y las postcrisis. Esto se vincula con el hecho de que la más visible de las reformas introducidas por la Ley Federal de Educación fue, precisamente, la de la estructura de los ciclos educativos, en cuyos negativos resultados hay un acuerdo extendido. Ello significó que en los procesos de reforma llevados a cabo hasta ahora, las leyes desandaran la estructura EGB-Polimodal, y retornaran a la inicial-primaria-secundaria-superior (para la efectivizar esa reestructuración – al igual que para otras modificaciones–, las jurisdicciones dispondrán de un período de transición cuyo cronograma se establecerá, en cada caso, en acuerdo con el Ministerio nacional).

- *El papel del Estado en la educación.* Es el simétrico inverso al anterior, pues internaliza (en el campo) la permanente disputa sobre *qué Estado* se pretende construir, y sobre la legitimidad de distintos actores que reclaman para sí el reconocimiento de su participación; principalmente, la Iglesia Católica. Este conflicto fue más intenso en el caso de la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires que en la ley nacional, si bien ambos procesos compartieron una característica: los gremios docentes asumieron un muy activo rol de interlocutores/defensores de los contenidos de las respectivas leyes, lo que significó multiplicar las voces (y no reducirlas a una confrontación gobierno/s-Iglesia). Es conveniente señalar que, aunque comparativamente mucho menos, otros sectores de la educación privada reclaman libertades algo más primarias: curriculares, económicas (fijación de cuotas) y laboral-contractuales (en relación con los docentes).

Desde ya, el tema anterior no es nuevo: más allá de aspectos que conectan la educación con procesos comerciales (que los hay, y con los que el texto de la ley tiene un lenguaje inusualmente duro), se trata de la tradicional disputa acerca de la educación como derecho natural o social (y, por lo tanto, político), definición de la que derivan muy diferentes jerarquías del ejercicio del *deber* y del *derecho de educar*. En términos muy gruesos, la inscripción de la educación en el “derecho natural”, sostenida por la Iglesia, atribuye a la familia el derecho de educar (incluyendo la opción por la educación religiosa, que por supuesto no le es ajena), y al Estado el deber de sostener económicamente ese derecho, mediante subvenciones monetarias que oscilan entre el 35 y el 100%<sup>16</sup>. La visión sociopolítica, por el contrario, reúne en el Estado el derecho y el deber, en primera instancia

---

<sup>16</sup> En la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, este tema dio lugar a reclamos por parte de sectores educativos privados que no reciben subsidio estatal, a fin de que se les reconociera esa condición diferencial (finalmente, el texto de la ley enumera establecimientos de gestión estatal y de gestión privada, estos últimos con o sin aporte estatal. *Todos son denominados “establecimientos públicos de gestión...”, etc.*).

(a esto nos referimos al principio cuando señalamos que asistimos a un proceso de redefinición del objeto, de las posiciones de los actores y de los fundamentos de la legitimidad de todos ellos). De todos modos, debe observarse el altísimo grado de acuerdo alcanzado por la LEN, mayor que en la recientemente aprobada en la Provincia de Buenos Aires, que indica mejor relación con la Iglesia por parte del Ministerio de Educación de la nación; relación que parece haberse construido sobre aspectos programáticos y de proceso (un menor enfrentamiento en aspectos institucionales y económicos sensibles, y más flexibilidad del Ministerio nacional).

Como hemos dicho, no se trata de un “nuevo tema”, sino de uno que es consustancial al accionar estatal en las sociedades modernas. Las que sí resultan novedosas son las condiciones en las que ese debate se desarrolla: un gobierno que “transforma el Estado desde el Estado” (Santos, 1998), a contramano de la transformación de la década anterior; con alta conflictividad social y económica, pero asentada más sobre el crecimiento que sobre “la crisis”, y en el marco de dos generalizadas preocupaciones: la “desigualdad” social y educativa, y la formación docente, temas a los que nos referiremos inmediatamente.

Por supuesto, no es la reforma motorizada por el gobierno nacional y/o los gobiernos provinciales (como el bonaerense) la que con exclusividad habilita o bloquea temas: otros actores lo hacen también. En el párrafo anterior, por ejemplo, mencionamos la conflictividad social, sobre la que ahora podemos decir que también en términos políticos es creciente. Si bien este es un rasgo extendido en los últimos veinte años, muy rápidamente pueden subrayarse dos aspectos que imprimen cierta particularidad: a) por primera vez desde la recuperación democrática, el Tesoro Nacional no tiene problemas inmediatos de financiamiento, lo que exacerba la lucha por mejoras laborales y salariales; b) el gremio docente predominante, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA), enfrenta una situación de doble cara: a nivel nacional tiene una cercanía con el gobierno como no se registró en los veinticinco años de recuperación democrática, pero al mismo tiempo se ha fortalecido la oposición interna, que ganó las conducciones en algunas ciudades del interior, o tiene fuerte peso en otras. Ello da lugar a mayor incertidumbre sobre el curso de los muchos conflictos, cuando ellos se declaran, que han demostrado ser capaces de perturbar, aún, a un “ministerio sin escuelas”



(como lo es el Ministerio de Educación de la nación, después de la transferencia de escuelas a estados provinciales)<sup>17</sup>.

Esto último merece un breve interludio, aunque sólo sea de carácter tentativo. Señalamos que una mirada general sobre las (contra)reformas llevadas a cabo hasta el momento, permite observar que ha quedado intacto lo que podría considerarse un punto de arranque de los problemas actuales: las condiciones de la descentralización educativa<sup>18</sup>, que han sido parte indiscutible del agravamiento de la desigualdad y la segmentación en el desempeño, de la dislocación curricular e institucional y de la falta de patrones en el trabajo docente. Sin embargo, la cuestión no se ha constituido en problema como tal (no hay sectores que reclamen ni propongan cambios conceptuales al respecto), y las disputas se dirimen, más bien, en torno de sus manifestaciones (la responsabilidad del Estado nacional sobre los acuerdos salariales provinciales, o su papel de “árbitro” – ni siquiera de superintendencia– frente a los conflictos laborales y la pérdida de días de clase, la suspensión del operativo de evaluación, la “compensación” de desigualdades, etc.).

Retomamos, finalmente, lo señalado respecto de las cuestiones de desigualdad social y educativa y de desempeño docente. La primera de las cuestiones se ha instalado, desde las más diversas corrientes, como un problema fundamental. Sin embargo, esa diversidad aporta distintas posiciones y formas de definir la cuestión: como desigualdad en los resultados (“propiamente educativa”, podríamos decir) o como parte de la desigualdad social, controversia también fundante del campo educativo. Al respecto, podemos decir que la situación actual es igualmente inédita, en algún sentido, pues más allá de matrices pedagógicas (que no son objeto de análisis aquí), hay acuerdos sobre temas que no siempre lo reunían (v.g., necesidad de extensión de la jornada escolar y de reconstitución de la infraestructura, que involucran mayor presupuesto).

Menos consensos reúne, en cambio, la “cuestión docente”, que es presentada en clave de “compromiso” o de “cumplimiento”, dos términos que utilizamos aquí para ilustrar posiciones que político-ideológicamente confrontan (de menos a más) con las demandas del sector. Ese gran título (“cuestión docente”) alberga el tema de la formación, sobre la que existe

---

<sup>17</sup> Una buena aproximación a la magnitud de la cuestión es el dato de que la conflictividad docente creció un 42% entre 2004 y 2006.

<sup>18</sup> Mediante Ley N° 24.049, de 1992, se transfirieron a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires todos los establecimientos que aún estaban a cargo de la Nación. Esa transferencia estuvo acompañada de la idea de “autonomía institucional”, estableciendo la posibilidad para las instituciones de elaborar y llevar adelante sus “propios proyectos educativos”.

también el acuerdo de la persistencia de enormes desigualdades socio-regionales, que son constitutivas de los circuitos de escolarización diferencial.

El Instituto Nacional de Formación Docente y la Universidad Pedagógica de la Provincia de Buenos Aires han sido sendas respuestas, nacional y provincial respectivamente, al tema, si bien parecen resultar de procesos diferentes, al menos en lo que refiere a la relación gobierno-sindicalismo docente (más estrecha en la Provincia de Buenos Aires). La creación del Instituto Nacional surgió del máximo nivel ministerial (se trata de un proyecto impulsado por el Viceministro de Educación, Juan Carlos Tedesco, quien en 2005 creó una comisión con el fin de definir los lineamientos). Este instituto fue pensado como paliativo de aquellas grandes disparidades referidas anteriormente. Sin embargo, en el ámbito oficial se ha insistido en que ello no implica una recentralización de la educación, lo que, sin juzgar intenciones, de todos modos merece seguimiento futuro.

Por su parte, y aunque ha trascendido alguna fricción, CTERA ha manifestado una opinión globalmente favorable a los lineamientos generales de la nueva ley en lo que refiere a la formación docente (“integral, gratuita y en servicio”) establecida como un derecho. En ese sentido, reconoce que se avanza en su jerarquización, al definir un piso de cuatro años de formación; aunque hay corrientes internas<sup>19</sup>, en general apoya las residencias en las escuelas, y propone la definición de políticas que acompañen los procesos de autoevaluación de los institutos.

En cuanto a la Universidad Pedagógica, fue creada por ley y constituyó un despliegue de los máximos cuadros del gobierno provincial para alcanzar el muy alto apoyo legislativo que finalmente obtuvo. El respaldo gremial tuvo fuerte base en el reconocimiento de la formación como derecho, en tiempo de trabajo, gratuita y reconocida para la carrera docente.

En ambos casos la apuesta político-institucional es vigorosa, por lo que hay que esperar acciones contundentes (el Instituto Nacional, por ejemplo, ha sido destinatario de un presupuesto relativamente importante). Sin embargo, el proyecto provincial parece gozar de dos ventajas comparativas: a) mayor respaldo a lo largo del proceso, lo que permite adelantar que, aunque de muy reciente creación, se dirige a un período de convenios transitorios con los institutos preexistentes; b) en su diseño, el Instituto Nacional ha sido observado por el hecho de que separa formación inicial y

---

<sup>19</sup> Cuestión que, como se ha dicho, tiene peso importante, y que se expresó también en la oposición al proyecto de la Universidad Pedagógica de la Provincia.

formación continua, contra todos los acuerdos que los especialistas acumularon a lo largo de los últimos años.

## 2. Mapa de actores

### 2.1. Presentación

“La Red PROPONE pretende desarrollar acciones de *incidencia en políticas y programas públicos educativos, básicamente dirigidos a reducir las brechas de acceso y calidad en los aprendizajes de grupos sociales específicos, en orden a mejorar la equidad del sistema educativo*. Para un análisis como el que aquí pretendemos presentar, esta meta, que da sentido a la existencia de la Red, ofrece un problema: sus contenidos son tan ‘autoevidentemente’ positivos, que difícilmente se encuentra oposición a su enunciado y que, por lo tanto, se encuentre conflicto. Eso no facilita la tarea (ni el análisis, ni las actividades de la Red); al contrario, las dificulta, porque para evitar equívocos nos obliga a una prudencia mayor y hace más importante analizar los muchos ‘entramados de intereses’ (en los términos que aquí utilizamos) que constituyen y vinculan a los actores: cada uno de ellos resignifica (o puede resignificar) esos contenidos de maneras muy distintas, y desarrolla prácticas en consecuencia. En síntesis, el mayor riesgo que debimos vigilar fue el de la superficialidad” (Danani y Cabrera, 2006, p. 1).

Dicho esto, cabe manifestar que este apartado, en su conjunto, se presenta como una *propuesta y a la vez un ejercicio de análisis*, cuya validación empírica requerirá: a) una permanente redefinición de la ponderación del papel de los actores de acuerdo con la coyuntura social y política; b) una consideración de la escala en que este modelo se aplique, y c) una investigación específica de las particularidades regionales y/o provinciales. En este caso, sigue sobresaliendo la referencia al nivel nacional y de la Provincia de Buenos Aires, como así también a la Ciudad de Buenos Aires, aunque con muchos interrogantes en este último caso. Esta particularización se entiende en el marco de: a) la capacidad de aquel nivel y estos distritos para “hacer” sistema educativo con influencia en el resto (vale decir, en el marco de su capacidad de agencia); b) los importantes cambios producidos a nivel nacional y de la Provincia de Buenos Aires, ya referidos en la presentación general.

Esta segunda parte tiene la siguiente estructura: en el punto 2.2 (Las dimensiones del análisis de actores) enunciamos y caracterizamos brevemente las dimensiones en las que descompusimos el análisis de los actores incluidos, y revisamos las sucesivas identificaciones y

posicionamientos que les atribuimos a lo largo de todo el período de trabajo conjunto con los miembros de la Red<sup>20</sup>. En el apartado siguiente (2.3. Caracterización de los actores), desarrollamos la caracterización de cada actor, intentando reconstruirlos lo más plenamente posible, a la vez que poniéndolos en relación con lo que entendemos que es la dinámica del sector educativo en la actualidad y señalando, cuando a nuestro juicio corresponde, los espacios de indeterminación e incertidumbre que se abren.

## **2.2. Las dimensiones del análisis de actores**

A continuación describimos los contenidos sustantivos de cada dimensión que organiza el análisis. Vale señalar que este punto es útil sólo para eso (ordenar), y que ninguna de las dimensiones habla por sí (su utilidad tiene que ser valorada en la medida en que permita reconstruir globalmente el escenario).

### **Ubicación estructural**

Denominamos de este modo a un posicionamiento de los actores que podría denominarse “previo” (en términos analíticos, por supuesto) a sus prácticas efectivamente desarrolladas, y que se define por los recursos con los cuales (también efectivamente) cuentan. En línea con esa discriminación de recursos diferenciales, caracterizamos a los actores por su posible participación en cuatro espacios *no excluyentes*:

- a) de decisión (y contradecisión o veto),
- b) de negociación,
- c) de generación de opinión,
- d) de presión.

No presentamos estos espacios en un orden al azar: partimos suponiendo que esos espacios expresan recursos, disponibilidades y capacidades decrecientes, de modo que aquellos actores que dispongan de recursos exclusiva o predominantemente de presión, son los comparativamente más débiles en el campo. Por supuesto, ello alude a una cuestión crítica de la iniciativa de la Red, que es la de *identificar cuáles son los actores que, si se incidiera, producirían un resultado de eficacia deseable en la política pública.*

---

<sup>20</sup> Nos referimos al hecho de que una versión anterior fue presentada en reunión con la coordinación, con el equipo ampliado y con miembros de la UNGS y de FLACSO, como así también con que nuevos comentarios y observaciones permitieron mejorar la versión de noviembre 2006.

Esta dimensión debe proporcionar elementos para determinar qué actores son que "juegan" en cada espacio, estableciendo cuáles serían las alianzas a priorizar en términos pragmáticos (con independencia de la orientación, que es función de otras dimensiones). Simultáneamente, debe permitir reconocer las necesidades de neutralización de actores o de prevención de confrontaciones (evitar que la política movilice la oposición de actores con recursos de importancia).

Como puede verse, en el espacio decisorio hemos incluido (no sin dudas) lo que caracterizamos como recursos de "contradecisión o veto". Con esto pretendemos dar cuenta diferencialmente de actores: a) que no están investidos de capacidad y recursos de decisión formal, pero; b) que tienen capacidad *informal* de decisión, la cual; c) se expresa principalmente en lo que puede denominarse "capacidad de veto", de bloqueo de acciones resueltas y/o llevadas adelante en y por otras instancias y agentes, y menos en la capacidad de imposición positiva. A fin de evitar abstracciones innecesarias, señalamos que atribuimos ubicaciones de este tipo a la Iglesia Católica y al gremio docente (en ese orden).

En el momento del análisis concreto (en la matriz) puede verificarse que esos espacios presentan "densidades" variadas: casi por definición, todos los actores tienen *algún* recurso de presión (aunque desde ya la posibilidad de presionar eficazmente es desigual), y, en cambio, la disposición de poder de decisión y de negociación está mucho más concentrada.

### **Intereses (y temas)**

Dicho de manera bastante doméstica, entendemos por intereses a aquello que constituye a los actores en tanto tales, a aquello que los define como "alguien" específico en el campo (en este caso, el educativo). En ese sentido, hay que tener en cuenta que esos "intereses" tienen una dimensión general y una específica: buena parte de los actores aquí analizados no se conforman en el campo educativo en sí mismo, sino en otros, y "juegan" parte de sus intereses en este campo, en el que pueden redefinirse sus objetivos y capacidad de incidencia en general (ej.: decisores estatales de distintas jurisdicciones, Iglesia Católica, sectores empresariales, etc.). La correcta caracterización en esta dimensión funciona como "frontera" entre lo posible y lo no posible en el proceso que se encara: la estrategia que se diseñe debe partir del supuesto de que los actores pueden ceder y negociar respecto de distintos aspectos, pero no puede esperarse (ni pretenderse) de ellos que renuncien a aquello que los conforma como ese "alguien".

A la vez, los intereses no se presentan ni linealmente ni en abstracto, sino que se expresan y materializan alrededor de cuestiones y *temas* específicos, a pesar de que esta relación no siempre se presenta de manera transparente a la observación. Aunque difícilmente haya cambios fundamentales, los temas que movilizan a los actores no permanecen intactos, ni tienen la misma jerarquía a lo largo del tiempo. Puede pensarse que distintas coyunturas se caracterizan por el lugar que cobran diferentes temas en relación con los intereses de los diversos actores; por lo tanto, hay que “seguirlos” (actualizarlos), pues alrededor de ellos se tejen alianzas, se desatan los conflictos, la negociación, se generan decisiones, etc. En definitiva, los *entramados de intereses* (Chiara y Di Virgilio, 2005) adquieren visibilidad a través de esos temas, ya que ellos producen y expresan, al mismo tiempo, posicionamientos propios de cada actor.

En consecuencia, esta dimensión tiene que servir para establecer a qué actores involucrará el proyecto, sea porque afecta directamente sus intereses (favoreciéndolos o contradiciéndolos) o indirectamente, porque incursiona en temas en los que se encuentran implicados. Nuevamente, el análisis nos importa en la medida en que oriente las acciones de las instituciones argentinas, que se preguntarán *sobre qué temas desean incidir, y en qué sentido*.

Aquí identificamos seis temas específicos que, aunque por supuesto no agotan el espectro posible, parecen ser de presencia más permanente a lo largo del tiempo, como así también los más relevantes en la medida en que el foco en el que la Red construye “su” lugar es la argumentación acerca de la equidad y la justicia en el acceso al conocimiento:

- a) Contenidos de la educación y problemas de la enseñanza.
- b) Papel del Estado en la educación/elaboración de políticas generales/gobierno del sistema.
- c) Condiciones de trabajo docente: formación, carrera, salarios, desempeño; vale anticipar que en la matriz, en algunas ocasiones, hemos desagregado capacitación/formación, por un lado, y condiciones de trabajo, como salarios, carrera, etc., por otro. Eso, por dos tipos de razones: 1) analíticas: la capacitación es el nudo de un entramado – sindicatos-institutos de formación docente-universidades-decisiones– de naturaleza específica; 2) empíricas: en los últimos años la formación dio lugar a una dinámica particular en el sistema educativo y entre los distintos agentes, llegando a relevársela como tema jerarquizado por

los docentes aun por encima, en ocasiones, de condiciones de trabajo más "clásicas" (salario, carrera, jornada).

- d) Condiciones de las escuelas: infraestructura y dinámicas institucionales.
- e) Acreditación y prestigio de los establecimientos.
- f) Designación y rotación de funcionarios.

### **Fuentes de autoridad/legitimidad**

En una perspectiva que se ha tornado relativamente clásica en los últimos años, con esta dimensión aludimos a las fuentes del reconocimiento de los actores como "habitantes" con autoridad para pronunciarse sobre los temas consignados anteriormente. Aclaramos que aquí nos interesa el *reconocimiento social (en el campo educativo) y no las legitimaciones en el interior de cada sector* (es decir, no las acciones que producen reconocimiento en el interior de cada actor sectorial, en el que también hay disputas). Al mismo tiempo, la propia Red pugna por obtener reconocimiento.

Por lo dicho en la presentación, los objetivos del proyecto de la Red imponen un marco: la legitimidad alrededor de la idea de "equidad en el acceso al conocimiento". Incluimos esta dimensión porque, a nuestro juicio, puede servir como guía "correcta" (eficaz) para establecer relaciones con cada actor. La pregunta que debería ayudar a responder sería cómo interpelar a cada actor, de manera de activar una "relación virtuosa" (en sentido pragmático, no moral) con los objetivos de la Red, y de sumarlo a las acciones que se proponen. Para eso es necesario generar múltiples acuerdos acerca de que las acciones que se proyectan alimentarán:

- a) La autoridad/legitimidad que requiere de convalidación electoral, en el caso de los actores que juegan en el sistema político (decisores ejecutivos y legislativos).
- b) La autoridad/legitimidad del gremio docente, que une las condiciones laborales generales al aprendizaje de los estudiantes (en este caso, especialmente los más desfavorecidos).
- c) La autoridad/legitimidad del reclamo de capacitación docente, también en el caso gremial.

- d) La autoridad/legitimidad de la demanda de libertad de enseñanza<sup>21</sup> que encarnan la Iglesia Católica y los movimientos sociales, a través de mostrar acciones más eficaces en términos de equidad.
- e) La autoridad/legitimidad a la que apelan los sectores empresarios, a partir de mostrarse como "salida deseable" del sistema educativo (empleo).
- f) Una autoridad/legitimidad bastante más difusa (por menos pública), pero muy eficaz, que las empresas editoriales construyen "desde abajo", en los "microprocesos" de la escuela y el aula, por haberse constituido en proveedores de un apoyo esencial para el trabajo del docente.
- g) La autoridad/legitimidad a la que recurren los medios de comunicación, que se presenta como la atribución de intervenir en el espacio público a partir de afirmar la relación "información-verdad" y la autopresentación como vehículos del derecho a la información.

### **Ponderación (de recursos e influencia)**

Ambas ocasiones en que consignamos la "ponderación" deben entenderse como una combinación de análisis y conclusión preliminar. En ellas pronunciamos un juicio acerca de lo que, al cabo del trabajo, entendemos que expresa *relaciones de fuerza internas al campo*. Creemos que ese ejercicio tiene sentido porque el objeto-marco es el campo educativo y no algún actor en particular, y por lo tanto importan las *posiciones relativas*. Por lo mismo, sin embargo, recuérdese que esa ponderación no se refiere a algún atributo de los actores, por lo que le cabe la provisoriedad de las coyunturas (territoriales, temporales, de niveles institucionales) que vayan configurándose.

### **Posibilidades de alianzas para la Red PROPONE**

En términos analíticos, esta dimensión reviste las mismas características que la anterior, aunque tiene una particularidad: es, de algún modo, un "punto de llegada" de este trabajo (y un punto de partida para las acciones a las que debería informar). Como puede observarse, no ha sido incluida en la matriz, por entender que será de cara a proyectos y acciones de carácter específico que habrá de establecerse la amplitud de posibilidades de alianzas.

---

<sup>21</sup> En este caso se trata de un reclamo de libertad *institucional/organizacional* de enseñanza.



## 2.3. Caracterización de los actores

En este apartado presentamos una caracterización de los actores considerados, con distintos niveles de agregación, según la incidencia potencial que les hemos asignado.

### Decisores

#### Decisores estatales

Los decisores inmediatamente estatales son actores de una incidencia principal en las determinaciones de políticas educativas: son prácticamente los únicos que *exigen* análisis no sólo por acción, sino por omisión.

Como ya dijimos, en la Argentina el sistema educativo se encuentra descentralizado a partir del dictado de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos, por lo que los actores estatales provinciales son fundamentales en esta dinámica. Sin embargo, es sabido que en el contexto en que se dio este proceso de descentralización, muchas provincias no contaron con recursos económicos y/o técnicos para diseñar políticas educativas con algún grado significativo de autonomía real, lo que involucra umbrales de calidad que estuvieron muy lejos de alcanzarse.

Esto pudo y puede observarse en los Contenidos Básicos dictados, en los que las particularidades regionales o provinciales aún hoy cuentan con un peso menor en los programas. En esto juegan un papel considerable las políticas comerciales de las editoriales, que diseñan contenidos generales para todo el territorio, y cuentan con un poder que les permite imponer ese contenido.

Sin embargo, debe hacerse una advertencia: no sólo los decisores de nivel nacional tienen capacidad de proponer políticas educativas y de negociar con aquellos actores con poder de veto respecto de esas políticas, ya que existen algunas –pocas– excepciones. Entre ellas se encuentran, justamente, los dos distritos comprometidos directamente por la acción de PROPONE: Provincia y Ciudad de Buenos Aires, que junto con Mendoza, Córdoba, Santa Fe y, en menor medida, Entre Ríos, ostentan la localía de equipos técnicos de solvencia reconocida, en diversas corrientes de pensamiento (lo que ha significado que contaron con su participación a lo largo de las últimas dos décadas).

En lo que respecta a la formación docente, este actor es definitorio, dado que las decisiones sobre acreditaciones de Institutos de Formación Docente determinan la viabilidad de los mismos. En este momento, el Ministerio de Educación parece considerar que existe un número excesivo de institutos, por lo que ha endurecido el sistema de acreditaciones. Asimismo, y como se dijo en la primera parte, el Ministerio de Educación cuenta desde fines de 2006 con lo que parece que será una herramienta fundamental: el Instituto Nacional de Formación Docente. Tanto este instituto como las Universidades Pedagógicas creadas por provincias (como Entre Ríos y Buenos Aires) podrían invertir la trayectoria formativa de los últimos años, cuando a los docentes les resultaba más conveniente hacer algunos cursos con buen puntaje, que una carrera universitaria.

### Decisores no inmediatamente estatales

Los decisores no inmediatamente estatales, representados en organismos internacionales con peso específico en la década pasada, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Fondo Monetario Internacional, actualmente mantienen políticas de financiamiento de algunos programas, pero su peso en el diseño de políticas en educación, o aun en políticas públicas, se ve sensiblemente disminuido. A tal punto es así, que actualmente no pueden ser considerados actores de primera línea en lo que respecta a las decisiones sobre política educativa.

### Actores económicos

#### Editoriales

Las editoriales de libros de texto escolar son actores de peso en la determinación de contenidos pedagógicos. Algunas de estas editoriales pertenecen a poderosos grupos económicos<sup>22</sup>, lo que facilita su posicionamiento en el mercado, de la mano del cual crece su capacidad de imprimir cierta orientación a los contenidos, la que se transmite a través del papel fundamental en el aula<sup>23</sup> (a lo que nos referiremos luego). Algunas de las más importantes son Aique, Tinta Fresca, AZ y Santillana. Existen algunas editoriales provinciales, pero los actores fundamentales son las

---

<sup>22</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de Tinta Fresca, editorial del Grupo Clarín, con una política comercial muy agresiva (y probablemente muy poderosa), cuya relevancia nos ha sido señalada por la coordinación del equipo argentino.

<sup>23</sup> Para aclarar este último señalamiento, decimos que atribuimos esa capacidad de definir contenidos a la disponibilidad y accesibilidad del material, sea por su costo, por su factura "amigable", etc., y no por una relación lineal "materialidad económica-imposición ideológica".

grandes editoriales de cobertura nacional. A partir de su política comercial, estos actores tienen incidencia concreta en los contenidos que se dictan en las escuelas. Las editoriales negocian con el Ministerio, a través de la Cámara respectiva, contenidos como el tiempo de vida útil de los manuales, el llamado a licitaciones, etc.

Su peso ha sido creciente en los últimos años, al punto que llega a caracterizárselos como quienes deciden los contenidos curriculares que se dictan en el aula. Ese peso obedece a dos momentos de contacto central con los docentes: la presencia de la producción editorial en la formación docente, que se extiende a lecturas no necesariamente sistemáticas a través de revistas, y la que tienen en el trabajo cotidiano, pues –tal como lo manifiestan los propios maestros– los manuales son utilizados “casi en crudo” para preparar la clase (el currículo oculto correría por su cuenta). Precisamente esa incidencia en el aula hace que en este caso se esté ante procesos y contextos de interacción más meso y micro socioeducativos que otros de los descriptos y analizados.

Desde 2005, la Provincia de Buenos Aires está produciendo libros para repartir gratuitamente, y cimentó ese papel con la garantía de provisión de textos a estudiantes y docentes. Eso provocó gran debate y oposición, ya que por un lado se cuestiona un cierto monopolio del Estado en la definición de contenidos, y por el otro se afectan intereses de las editoriales (y los argumentos se entremezclan en sus razones). Se trata de un conflicto con alto grado de virulencia que se encuentra aún en proceso y cuyos resultados deberían observarse cuidadosamente.

Pensando en perspectiva y estratégicamente: si se observa que hay completo acuerdo acerca de que las razones de la extraordinaria expansión de la influencia editorial en los últimos años radican en el “servicio” que ofrecen al docente, que así descarga tarea en el texto que se le presenta (más bien “lo consume”, como dijo alguno de los entrevistados), puede pensarse que un proceso de formación docente que favorezca una relación no burocrática con el trabajo de enseñar puede ser un instrumento clave en modificar la relación de fuerza y dependencia que hoy se registra, y que ello podría quebrar la situación señalada en el párrafo anterior, acerca de que las editoriales siguen definiendo los contenidos, o el currículo real. Una nota de campo resulta importante: aun suponiendo que los cambios desarrollados hasta aquí han sido globalmente positivos, en el corto plazo ellos podrían haber reforzado el peso de las editoriales, pues *los escenarios institucionales y curriculares cambiantes, sin rápida y estructurada*

*respuesta desde los niveles superiores, a menudo generan más condiciones para la dependencia, y no para la autonomía docente.*

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que para las editoriales es fundamental mantener canales fluidos de negociación con el Estado, dado que sus intereses comerciales mantienen una importante dependencia de la política pública (v.g. son dependientes de su capacidad de compra).

### Otros proveedores

Ningún otro actor económico tiene el peso de las editoriales en lo que respecta a la incidencia sobre la política educativa, pero cualquier observación sobre las tendencias (internacionales y domésticas) indica que la influencia de distintos proveedores viene creciendo, y que lo hará rápidamente en el futuro.

El caso más relevante y probable parece ser el de los proveedores de software, fundamentalmente Microsoft, caso que ya fue objeto de discusión en el Ministerio nacional por la opción por el software libre. Es de esperar que por la expansión del uso y del acceso a las tecnologías, las empresas comiencen lentamente a tener algún peso en el direccionamiento de la política, que en cualquier caso implica capacitación y desarrollo de contenidos en tecnologías informáticas. A este punto se anticipa la ley provincial, pues equipara el tratamiento de los contenidos educativos digitales con el texto escolar, afirmando la garantía de su acceso mediante la conformación de un fondo. Como en otros espacios, el financiamiento estatal puede operar como un incentivo adicional ("oportunidad") para las empresas que, como en otros casos, apelan a prácticas de presión para sacar partido de la capacidad de compra del Estado (ver supra, Editoriales)<sup>24</sup>.

### Asociaciones de empresarios

No se presentan como actores fundamentales en la orientación de la política educativa, aunque su importancia crece lenta pero sostenidamente, de la mano de la reactivación económica, que trae como consecuencia un paulatino y constante aumento de demanda de mano de obra (en particular con formación técnica) que el sistema de educación actualmente no logra satisfacer.

---

<sup>24</sup> Tal es el caso del proyecto OLPC (*One Laptop per Child*), de escala mundial, que ya ha sido presentado en la Argentina.

Participan en el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), y sólo parecen interesados en la educación técnica; eventualmente financian proyectos (a través del propio INET). Sin embargo, como grupo social es probable que tenga un poder considerable de censura en lo que respecta a la preservación de ciertos valores fundamentales. El acceso a los medios de comunicación les garantiza la posibilidad de formar opinión sobre temas que puedan parecerles de consideración.

En la Provincia de Buenos Aires estos actores lograron reconocimiento formal en la Ley de Educación sancionada recientemente, que tiene un capítulo dedicado a "la educación, el trabajo y la producción", en el que se dispone que se propiciará la formalización de convenios de cooperación e integración con entidades sindicales, empresariales y sociales. En el capítulo VI se dispone la creación del Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET), cuyos objetivos se orientan a proponer políticas públicas que articulen la educación, el trabajo y la producción; al favorecimiento de acciones destinadas a la promoción de una formación técnico-profesional que integre las propuestas del empresariado y de los trabajadores; a la promoción de la formación permanente de jóvenes, adultos y adultos mayores en las diferentes plataformas y lenguajes tecnológicos, en formas de producción, de asociatividad y de cooperación; al asesoramiento respecto de capacitación con organismos públicos y privados; a la vinculación sistema educativo provincial-sectores de la producción y el trabajo, y a la administración de un sistema de crédito fiscal nacional y provincial que favorezca la capacitación y actualización y el equipamiento.

## **Actores políticos**

### Poder Legislativo

Los Congresos Nacional y Provincial están constituidos por una Cámara de Diputados y una de Senadores. Las dos Cámaras cuentan con comisiones específicas para el tema educación. Si bien ambas Constituciones establecen el rol fundamental del Poder Legislativo en el dictado de leyes nacionales, en la coyuntura política actual este papel se ve relativizado, en función de la fuerte posición del Poder Ejecutivo respecto del diseño y dirección de las políticas que determinan esas leyes. Por otra parte, tanto en el escenario nacional como en el provincial la composición de las Cámaras permite a los respectivos Ejecutivos garantizar ese rol determinante, y asegura a la vez un poder de veto de políticas que no respondan al lineamiento determinado desde el Poder Ejecutivo nacional. Con motivo de la reciente renovación de la legislatura de la Ciudad de

Buenos Aires, la situación se repite, ampliada, en este distrito, en el que la fuerza ganadora de la Jefatura de Gobierno obtuvo un porcentaje que le asegura casi quórum propio.

Sin embargo, las Comisiones de Educación de las legislaturas son ámbitos de negociación política y de encuentro de actores, y en este sentido se convierten en un lugar de decisión de política educativa: se la moldea y en ellas cobra forma "final".

En general, el Poder Legislativo es un actor fundamental en un aspecto que no puede ser suplido: el de legitimar la política (en sus distintos ciclos: temas, contenidos, alianzas). En este sentido, a pesar de no tener iniciativa en las decisiones fundamentales acerca de la política educativa, su rol de legitimador es insustituible.

## **Actores sociales**

### Iglesia

La Iglesia es el actor más importante después de los decisores estatales. Es el agente con mayor y más extendido en el tiempo poder de veto, en particular en lo referente a contenidos, como así también en aquellos aspectos ideológicos que contradicen los fundamentos básicos de las creencias establecidas por la Iglesia Católica (ver supra, Cuestión de la concepción del Estado y de la educación sostenida por la Iglesia).

Este actor no puede ser identificado por sus portavoces o instituciones en particular, es algo así como un "protagonista difuso", ya que cualquier miembro de la jerarquía eclesiástica puede asumir el rol de censor cuando se afectan preceptos básicos. No obstante, la Iglesia asesora a ministros: sus intelectuales son llamados para ese rol. Pero también los funcionarios, burócratas, legisladores, frecuentemente actúan invocando principios personales acordes a las convicciones de la Iglesia, ignorando muchas veces el mandato de sus propios partidos políticos. De este modo, su capacidad e incidencia se ve acrecentada.

La Iglesia Católica también tiene un gran *poder de presión*, siempre presente en los debates curriculares y pedagógicos. El *poder de veto* de la Iglesia es considerado cuando se decide el nombramiento de funcionarios de primera o segunda línea, asegurando que quienes ocupen esos cargos no entren en conflicto con los principios de la Iglesia. Puede decirse que la

CTERA y la Iglesia no ponen ministros, pero sí pueden vetarlos<sup>25</sup>. Un ejemplo claro del modo de funcionamiento y el poder de la Iglesia puede verse en el proceso de implementación de los Contenidos Básicos Comunes encarados en 1994, bajo la dirección de Cecilia Braslavsky. Como se sabe, ese proceso implicó la renuncia de varios funcionarios, lo que muestra su capacidad de tomar decisiones por encima del poder del Estado (encarnado en los decisores estatales).

Sin embargo, y por una dinámica que en algunos momentos parece ser extracampo, y estar motivada por lo que en la primera parte consignamos como “politización”<sup>26</sup> del campo, la influencia de la Iglesia parece haberse resentido en el último período. “Resentir” es una expresión con la que aludimos a una circunstancia en la que, *comparativamente*, la institución tiene influencia menor (a la de los noventa, por ejemplo). Ello se vio especialmente en el proceso de aprobación de la ley en la Provincia de Buenos Aires.

Por otra parte, la Iglesia tiene un número importante de escuelas propias, bajo la órbita del Consejo Superior de Educación Católica (CONSUDEC), constituido como organismo oficial de la Iglesia Católica y que representa a la educación católica argentina, cuya finalidad general es “alentar la misión de evangelizar la cultura a través de la educación, y actualizar la vigencia de la identidad de la escuela católica”. La Iglesia cuenta también con una cantidad considerable de instituciones de formación docente, que complementa con cursos, seminarios, encuentros de rectores, que por esa vía fortalecen su capacidad de incidencia en los docentes y su competencia como “formador-censor” de contenidos educativos.

## Sindicatos

Si bien existe una gran cantidad de sindicatos docentes, CTERA (entidad gremial de segundo orden, que agrupa sindicatos de todo el país) es el más importante de los actores de este sector. CTERA y las organizaciones gremiales tienen un protagonismo variado, pero en términos generales se han centrado en la problemática salarial y en el tema de las condiciones de trabajo. Es a partir de este último punto que aparecen las problemáticas más propiamente pedagógicas.

---

<sup>25</sup> Volvemos a recordar que hablamos del nivel nacional y de los estados de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>26</sup> Ver, por ejemplo, el largo y duro conflicto que sostienen el Gobierno Nacional y la máxima jerarquía eclesiástica.

Parte de su legitimidad proviene de las luchas encaradas contra la política neoliberal de la década de los noventa, siendo la “carpa blanca” uno de los símbolos más fuertes de esas luchas. Actualmente existe una mayor receptividad por parte del gobierno a las reivindicaciones de CTERA, que desde el gremio es correspondido con mayor disposición a la negociación.

Lo anterior puede verificarse en el hecho de que algunas de las reivindicaciones históricas de CTERA fueron incorporadas al proyecto de la nueva Ley de Educación (la expresión “educación como derecho social”, las propuestas de escuelas de gestión pública, privada, comunitaria y social, y la no mercantilización de la educación). Otras reivindicaciones históricas también tuvieron cabida (Ley de Financiamiento Educativo y Ley de Educación Técnica, y otras de carácter gremial, como jubilaciones docentes y la formación como derecho). A la inversa, CTERA cuestiona el sistema de acreditación de institutos, que sigue presente en el proyecto de la nueva ley. Con este mecanismo de acreditación el gobierno incide en la formación pedagógica, lo que genera oposición gremial. El sistema de acreditación indica una idea de selectividad por parte del gobierno, y para el gremio ello puede terminar en el cierre de institutos (haremos referencia específica a la cuestión).

Los contenidos pedagógicos no son un tema central para CTERA, que no ha participado sistemáticamente de discusiones de contenidos.

### Movimientos sociales

Algunas organizaciones de desocupados han comenzado a desarrollar acciones en el sector educativo. En el conurbano bonaerense movimientos como Barrios de Pie, MTD, FTV, Movimientos Trabajadores Desocupados y otros desarrollan un trabajo educativo, aunque Barrios de Pie parece ser el que más ha desarrollado este trabajo educativo, al abrigo de lo que también parece ser un desarrollo comparativamente mayor (social y conceptual) de la “educación popular”. Se trata de trabajo territorial de alfabetización y trabajo con fuerte impronta de género. En cualquier caso, se trata de un fenómeno relativamente novedoso para la época, que podría tener capacidad de diálogo en territorios específicos.

En el interior de estos movimientos existen fuertes discusiones respecto de la relación con el Estado (si la educación popular se hace con la escuela pública o se hace en paralelo con ella). Las formas de articulación varían: el MTD hace escuelas populares, paralelas al sistema formal, sostenidas por



militantes, aunque comienzan a reclamar la certificación; otra línea de estos movimientos directamente ocupa cargos en el Estado.

En la Ciudad de Buenos Aires, Barrios de Pie tiene desarrollo territorial importante (el programa "Yo sí Puedo", más ligado a grupos de izquierda, también tiene un trabajo digno de tener en cuenta, aunque más acotado, debido a la marcada diferencia social entre sectores medios y pobres, lo que circunscribe su área de acción de manera más tajante).

Estos actores no parecen tener un gran poder de incidencia actualmente. Sin embargo, se observa una creciente importancia del trabajo territorial que realizan y, por otra parte, ponen en cuestión temas como el Estatuto Docente y la certificación por parte del Estado. En este sentido, cobra mayor relevancia que el proyecto de la nueva Ley de Educación reconozca no sólo la educación de gestión privada, sino también la de gestión comunitaria y social.

### Medios de comunicación

Cobran importancia por una legitimidad extracampo. En general, establecen la dirección de las prioridades, pero más allá de eso, el campo pedagógico tiene bastante autonomía. Sin embargo, a pesar de que no inciden de manera directa en la política educativa, no dejan por eso de ser "guardianes" de la corrección.

En este último sentido debe hacerse una diferenciación entre medios más "empresarios" y medios más propiamente "ideológicos", diferenciación con la que aludimos a medios que, en este último caso, tienden a constituirse en "intelectuales orgánicos" de sectores con intereses específicos. Cuando es así, se tornan en garantes de los contenidos ideológicos de la educación, y ante ciertos "desvíos" ellos mismo toman posición, o ceden la palabra a determinados actores, difundiendo sus posiciones.

### Centros de producción de conocimiento

Para definir o recortar un primer grupo de centros productores de conocimiento utilizamos la definición de *think tanks* desarrollada por Thompson. Los *think tanks* buscan específicamente ligar el conocimiento con elaboración de políticas. Así, funcionan como usinas de pensamiento que tratan de proyectarse a los ámbitos de decisión política. Thompson reconoce cuatro subgrupos de *think tanks* en nuestro país: a) centros

académicos privados, b) fundaciones políticas, c) universidades privadas, y d) ONG de abogacía.

Algunas de las características que definen su inclusión son: a) Naturaleza jurídica: en general, son organizaciones sin fines de lucro y no gubernamentales. b) Misión o propósito fundante: no se limitan a generar conocimiento, sino que también, aunque esto no se explicita, buscan influir en las acciones gubernamentales. c) La función intelectual: los intelectuales de los *think tanks* asumen roles que muchas veces los involucran o incluso los convierten en decisores de políticas. d) El rol institucional: puede tomar diferentes formas: fuente de ideas, propuestas o evaluación de políticas o programas, fuente de reclutamiento de personal, voz experta o ámbito de intercambio y negociación. e) Los recursos financieros: la mayoría de las veces provienen de fuentes privadas, subsidios o becas gubernamentales, contratos con el sector privado y recursos propios generados a partir de la venta de servicios.

Existen centros de corte académico con diferentes papeles en la política educativa: centros académicos privados formadores de cuadros, universidades privadas y las ONG que investigan sobre temas educativos. El enunciado de esta tipología es útil sólo a condición de que se tenga en cuenta lo siguiente: a) lo que sigue es un ejercicio de un nivel analítico diferente del que desarrollamos anteriormente, pues “bajamos” a unidades de estudio “empíricas” (centros y universidades específicos); b) lo hacemos no sin dudas (también en este caso), porque en realidad deberíamos pensar en una tipología de “subcampos”, por las que distintos centros y universidades circulan, constituyéndose alternativamente en centros académicos formadores de cuadros, en universidades o en unidades de investigación; c) por lo tanto, pensamos más en términos de *prácticas predominantes*, que de una categoría identificatoria. Una vez más, los tres criterios están sometidos a validación.

En el primer grupo se encuentran FLACSO y el IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación), actores importantes como formadores de técnicos. Se trata de agentes indirectos (no “hacen política” de manera inmediata e institucional-formal), pero importantes. El IPE tiene como uno de sus objetivos específicos formar a responsables de la planificación de educación. Las funciones de este instituto permiten calificarlo dentro de los *think tanks* típicos, de acuerdo con la definición de Thompson. Específicamente se proponen formar especialistas en el área del planeamiento y gestión educativa, desarrollar líneas de investigación en aspectos relevantes de las políticas educativas en la región, brindar

asistencia técnica sobre el tema a gobiernos, organismos e instituciones, difundir nuevos paradigmas conceptuales y enfoques metodológicos y diseñar y ejecutar acuerdos de cooperación. Hasta donde pudimos saber, en el momento de elaboración de este informe tiene convenios de asistencia técnica con diversos organismos, con la Ciudad de Buenos Aires y con varias provincias (Catamarca, Córdoba, Chubut, La Pampa, Santa Fe), municipios, organismos e instituciones oficiales y universidades

FLACSO, tradicionalmente, ha jugado un rol importante en la formación de técnicos del área de educación<sup>27</sup> que no perdió, aunque actualmente se halla más distribuido. De hecho, el actual Ministro de Educación, Daniel Fernando Filmus, fue Director de FLACSO en la década de los noventa, y muchos de los técnicos que lo acompañan en la gestión se han formado allí. Como dijimos, la institución es un referente fundamental e ineludible en el análisis de los actores del campo de la educación en la Argentina. Sin renunciar al objetivo de la formación de técnicos a partir de las carreras de postgrado y el área de investigación, en los últimos años FLACSO ha encarado proyectos dirigidos a la formación docente con el dictado de cursos virtuales de entre seis meses y dos años de duración, por los que pasaron, desde su inicio en 2002, más de seis mil docentes. Cabe destacar que en ese marco, en los últimos años se han efectuado convenios con entidades gremiales provinciales en procura de hacer más accesible el ingreso de los docentes afiliados a esas entidades. De este modo, FLACSO mantiene un papel fundamental como *think tank*, sumándole a ello este nuevo desarrollo, de creciente importancia.

En el segundo grupo, actualmente la Universidad de San Andrés tiene un cierto peso, ya que allí se hacen algunos de los postgrados que en los últimos años han logrado más reconocimiento en el ámbito educativo. San Andrés provee no sólo formación intelectual, sino también relaciones sociales que garantizan posibilidades de inserción laboral. Asimismo se puede incluir a la Universidad Di Tella en este grupo, abocada a la formación de administradores de la educación.

En el tercer grupo, algunas de las ONG dedicadas al tema son:

- Alternativas Pedagógicas y Prospectiva en América Latina (APPEAL), a cuyo plantel pertenecía Adriana Puiggros hasta la asunción de su cargo como Directora General de Escuelas (equivalente a Ministro de Educación) de la Provincia de Buenos Aires.

---

<sup>27</sup> Hasta hace diez años cursar su maestría en educación representaba "... el mandato para todos los que habían cursado estudios de grado en la especialidad", según se nos dijo en entrevista.

- Centro de Estudios Multidisciplinarios (CEM), dirigido por Graciela Frigerio
- Laboratorio de Políticas Públicas (LPP), ligado a posiciones de la izquierda latinoamericana y dirigido por Pablo Gentili.
- Centro Cultural de la Cooperación (CCC), cuya área de educación está a cargo de Pablo Imen, más expresivo de la izquierda tradicional.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), que ha crecido notablemente en los últimos años y cuya área de educación está a cargo de Axel Rivas. Desde mediados 2006 está atravesando un proceso importante de revisión técnica y de renovación de las plantas en varias áreas, cuya orientación final es difícil anticipar.

Las universidades públicas no responden a las características que definen a los *think tanks*. Son centros productores de conocimiento, pero su capacidad *institucional* de influir en la toma de decisión política, o de proveer de funcionarios, se ha visto disminuida a partir del desmantelamiento que han sufrido en los últimos años. Como contraparte, ocupan un lugar y adquieren una autoridad genérica por su propia pertenencia al sistema educativo público, como así también por las conexiones más singulares que establecen en territorios específicos (en provincias, en algunos casos; en regiones o territorios locales de referencia, en otros).

### Institutos de Formación Docente

Bajo orientaciones distintas (y/u opuestas), las dos reformas educativas (1993 y 2006) constituyeron a estos institutos con características básicamente defensivas, pues su papel fue y es puesto en cuestión como “formadores tradicionales”.

Las actuales políticas se orientan claramente a la reducción del número de institutos, lo que los coloca en una alianza posible con CTERA. La legitimidad de la que gozan los institutos se basa, justamente, en su carácter tradicional. Es altamente probable que en muy corto plazo la creación de las Universidades Pedagógicas y del Instituto Nacional, a los que ya aludimos, aumente la tendencia a su debilitamiento. *Es posible, no una certeza*, pues parecería haber condiciones para el establecimiento de acuerdos y convenios, lo que les permitiría participar con mayor autonomía

y protagonismo de proyectos localizados que pudieran invertir (o demorar, al menos) esa tendencia.

En la creación de Universidades Pedagógicas, CTERA ha planteado la necesidad de cogobierno de esas universidades y de los institutos.

Desde el punto de vista orgánico, el Instituto Nacional de Formación Docente cuenta con la asistencia y asesoramiento de un Consejo Consultivo integrado por representantes del Ministerio de Educación, del Consejo Federal de Educación, del Consejo de Universidades, del sector gremial, de la educación de gestión privada y del ámbito académico. Asimismo, el Ministerio de Educación se reserva, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, el establecimiento de los criterios para la regulación del sistema de formación y del proceso de acreditación, y el registro de los institutos superiores, la homologación y el registro nacional de títulos y certificaciones.

## Escenario y mapa de actores en Argentina, 2007: matriz

Actores relevantes		Intereses	Fuentes de legitimidad	Ubicación estructural	Ponderación de recursos	Temas	Ponderación de influencia en temas
<b>Decisores estatales</b>	Nación	Definición de políticas	Político-electoral	Decisión Negociación Generación de opinión Presión	Alta Media Alta Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Papel del Estado en la definición de políticas generales</li> <li>▪ Contenidos</li> <li>▪ Acreditación</li> <li>▪ Condiciones de trabajo docente: salarios</li> <li>▪ Condiciones de trabajo docente: capacitación</li> <li>▪ Designación de técnicos</li> </ul>	Alta Alta Alta Media Alta
	Provincia	Definición de políticas	Político-electoral	Decisión Negociación Presión Generación de opinión	Media Media Media Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Papel del Estado en la definición de políticas generales (relación nación-provincias)</li> <li>▪ Contenidos</li> <li>▪ Acreditación</li> <li>▪ Condiciones de trabajo docente: salarios</li> <li>▪ Condiciones de trabajo docente: capacitación</li> <li>▪ Designación de técnicos</li> </ul>	Alta Media Media-Alta Media Alta Alta
<b>Decisores no estatales</b>	Organismos internacionales	Definición de políticas	Capacidad de financiamiento	Decisión Presión Veto	Baja Baja Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Papel del Estado en la definición de políticas generales</li> </ul>	Baja
<b>Actores económicos</b>	Editoriales	Provisión de libros	Saber técnico y apoyo al docente	Negociación Presión Generación de opinión	Alta Alta Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contenidos</li> </ul>	Alta
	Proveedores	Provisión de insumos	Instrumental	Negociación Generación de opinión	Media Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contenidos</li> </ul>	Baja-media

	Asociaciones empresariales	Capacitación apropiada a demandas laborales	Asociación actividad económica-educación	Negociación Presión Veto	Alta Alta Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Definición de políticas en formación técnica</li> <li>▪ Contenidos</li> </ul>	Media-Alta Media
<b>Actores políticos</b>	Instituciones legislativas	Definición de políticas	Político-electoral	Negociación Veto	Alta Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboración de políticas</li> <li>▪ Papel del Estado</li> </ul>	Media-Alta Baja
<b>Actores sociales</b>	Sindicatos	Representación laboral de los docentes	Asociación trabajo docente-aprendizaje	Negociación Presión Veto Generación de opinión	Media Alta Alta Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Salarios docentes</li> <li>▪ Condiciones de trabajo de docentes</li> <li>▪ Papel del Estado</li> <li>▪ Contenidos</li> </ul>	Alta Alta Media Baja
	Movimientos sociales	Reconocimiento de representación de sectores sociales	Representación social y satisfacción de necesidades educativas	Negociación	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acreditación</li> <li>▪ Papel del Estado</li> <li>▪ Contenidos</li> </ul>	Baja Baja Baja
	Iglesia	Reconocimiento de autoridad político-cultural y definición de políticas	Creencia y satisfacción de necesidades educativas	Presión Veto Generación de opinión	Alta Alta Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contenidos</li> <li>▪ Papel del Estado</li> <li>▪ Designación de técnicos</li> </ul>	Alta Media-Baja Baja
	Medios de comunicación	Generación de información	Intervención en el espacio público afirmando la relación "información verdad"	Generación de opinión Veto	Alta Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contenidos</li> <li>▪ Papel del Estado</li> </ul>	Alta Media-alta
	<i>Think tanks</i>	Monopolio del conocimiento	Saber técnico Expertise	Generación de opinión	Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contenidos</li> <li>▪ Elaboración de políticas</li> <li>▪ Designación de técnicos</li> </ul>	Media Alta Alta
	Universidades públicas	Monopolio del conocimiento	Saber técnico Expertise	Generación de opinión	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contenidos</li> <li>▪ Elaboración de políticas</li> </ul>	Baja Baja-Media

**NOTA**

Donde figure doble ponderación de influencia en temas, debe entenderse que se describe un proceso de influencia creciente o decreciente, según el caso.

## Bibliografía

Bourdieu, Pierre (2000): "Los usos sociales de la ciencia. Por una sociología clínica del campo científico". En *Los usos sociales de la ciencia*. Buenos Aires. Nueva Visión.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María M. (2005): *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. UNGS/Prometeo. Buenos Aires.

Danani, Claudia y Cabrera, María C. (2006): "Incidencia en Políticas Públicas (Sector Educativo). Mapa de actores, Argentina". RED PROPONE/Argentina. Mimeo.

Danani, Claudia (2006): "Politización: ¿autonomía para el Trabajo Social? Un intento de reconstruir el panorama latinoamericano". En: *Revista Katalysis Vol. 9, N° 2*. Universidade Federal de Santa Catarina.

Laclau, Ernesto (2006 [1985]): *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Fondo de Cultura Socialista. Buenos Aires.

Santos, Boaventura de Sousa (1998): "El Estado, el derecho y la cuestión urbana". En: Neufeld, M.R. (Comp.): *Antropología Social y Política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Eudeba. Buenos Aires.

Thompson, Andrés (1994): "*Think Tanks*" en la Argentina. *Conocimiento, instituciones y política*. CEDES. Buenos Aires.



# El campo o escenario educativo chileno<sup>28</sup>

## Presentación

El origen del presente documento se encuentra en la urgente necesidad de contar, para el caso del campo de la educación chilena, con un buen y vigente análisis del escenario sociopolítico y un perfil de los respectivos actores en interacción en dicho escenario. Esta necesidad se ha visto reforzada ante el desafío que se ha definido para sí misma PROPONE Chile, que busca incidir significativamente en las decisiones sobre la política educativa nacional.

Se pretende producir incidencia a partir de la generación de discusión y reflexión fundada, considerando, muy seria y sistemáticamente, las condiciones, dificultades y avances posibles de apreciar en los establecimientos educacionales concretos y sus respectivas comunidades educativas, en los procesos de mejoramiento que las instituciones que componen PROPONE han intencionado en los últimos años. Esta incidencia, junto con intentar hacer explícito el desafío nacional de contar con una educación de calidad para todos los estudiantes de los establecimientos públicos del país, pone a esta educación de calidad para todos como un derecho humano inalienable a cautelar activamente, tanto por la sociedad civil como por el Estado.

Existe el convencimiento que cualquier intento de incidir en el campo educativo para que tenga probabilidades de éxito, debe partir de un buen mapeo de las circunstancias y sus respectivos actores en interacción en un momento histórico determinado. El momento actual resulta particularmente dinámico debido a la presencia simultánea de significativos eventos sociales y encrucijadas político-legislativas clave especialmente relevantes para redefinir todo el futuro entramado regulatorio del sistema educativo chileno.

El documento se compone de tres grandes partes. En una primera se da cuenta de los antecedentes de la historia reciente del país que explican el actual estado de situación del campo educativo y de las políticas que hoy imperan en el mundo escolar. En una segunda parte se realiza un análisis propiamente tal del escenario educativo nacional conteniendo los diferentes intereses en disputa y las más recientes modificaciones del campo educativo chileno. La tercera parte del estudio se orienta a dar cuenta del perfil de los diversos actores del sistema y sus respectivas relaciones.

---

<sup>28</sup> En Chile la Red PROPONE es conformada por la Asociación Chilena pro Naciones Unidas (ACHNU) y el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE). La elaboración final de este documento fue realizada por el equipo PROPONE Chile sobre la base de un texto preparado por Javier Corvalán, Director Magíster de Políticas Educativas, CIDE-U. Alberto Hurtado, Chile.

# 1. Antecedentes

## 1.1. El campo educativo en Chile

El campo o escenario educativo chileno es producto de las enormes transformaciones que en el mismo y en otros ámbitos de la institucionalidad nacional se produjeron a comienzos de los años ochenta<sup>29</sup>. Como se sabe, tales transformaciones fueron llevadas a cabo en un clima de autoritarismo político de la época y, consecuentemente con el mismo, estas transformaciones forman parte de lo que se ha llamado el proyecto fundacional del gobierno de dicho período en torno a un ordenamiento socioeconómico fuertemente neoliberal, desregulado y basado en la participación de actores privados en la provisión de políticas públicas<sup>30</sup>.

El paradigma global que guía este conjunto de transformaciones radica en la idea de mayor eficacia y eficiencia en la provisión del servicio si, por un lado, se libera al Estado central de la responsabilidad por los mismos y, por otro, si los servicios de política pública, incluida la educación, se regulan al interior de una dinámica mercantil creando para este efecto la estructura de cuasi mercados, es decir mercados subvencionados pero a la vez altamente competitivos<sup>31</sup>. Uno de los aspectos ideológicamente más notables de esta transformación es que la responsabilidad por la calidad de los servicios recaerá –como en todo mercado– en la conducta del individuo, específicamente en una buena elección de tal servicio, y no inicialmente en la acción del Estado, ya sea en su condición de regulador o generador de políticas públicas.

Si, de acuerdo a lo señalado, los inicios de la década de los ochenta pueden entenderse como el momento estructurante de las bases de un nuevo orden educativo escolar en Chile, es a partir de los años noventa que se lleva a cabo un importante proceso de reforma educativa, como respuesta a las críticas respecto de los resultados y la inequidad de la educación chilena. Este proceso de reforma educativa se instalará sobre el campo constituido en los ochenta, sin mayores modificaciones a su estructura.

El procedimiento de constitución del escenario educativo antes reseñado tuvo como impacto la extensión de actores, tanto en sus aspectos cuantitativos (mayor número de ellos) como cualitativos (profundización y extensión del discurso de cada uno). Este es un tema recurrente en la arena político-pública de las sociedades

---

<sup>29</sup> Ver al respecto Briones et al. (1984): *Las transformaciones educacionales del régimen militar*, PIIIE, Santiago.

<sup>30</sup> Respecto de los cambios en las orientaciones de la política pública chilena en los años setenta y ochenta ver Vergara, P. (1993): *Ruptura y continuidad de la política social del gobierno democrático*, FLACSO, Santiago, y Cox, C. (1993): *Las políticas de los noventa para el sistema escolar*, MECE, MINEDUC, Santiago.

<sup>31</sup> Respecto de esta argumentación ver Larroulet, C. et al. (1994): *Las tareas de hoy: políticas sociales y económicas para una sociedad libre*, Zig-Zag, Santiago, y más recientemente Beyer, H., Eyzaguirre, B. y Fontaine, L. (2003): "La reforma educacional chilena. Una apreciación crítica". En Hevia, R. (editor): *La educación en Chile, hoy*, Ediciones de la Universidad Diego Portales, Santiago.

contemporáneas y más aún en la tendencia imperante del campo público en América Latina y particularmente en Chile, país en el que se ha dado una mayor participación de los sectores privados y mercantiles en la gestión de la educación escolar. Dicho de otro modo, si la complejización de las sociedades latinoamericanas de comienzos del siglo XXI entraña por sí misma una mayor variedad de actores y grupos de interés respecto de una temática pública, la tendencia al involucramiento de sectores hasta hace poco excluidos o autoexcluidos de estas temáticas aumenta todavía más tal variedad y complejidad conversacional; esto se expresa, por ejemplo, en el desarrollo creciente de un discurso que defiende los intereses en educación de los privados, con una fuerte presencia en los medios de comunicación de sus principales representantes. A su vez, con menor presencia medial, pero no por ello con un discurso menos definido, se han venido perfilando quienes defienden los intereses de la educación pública.

En el caso de la educación chilena podemos comenzar por la más clásica de las definiciones distinguiendo los actores vinculados al Estado, en la provisión del servicio, de aquellos que no lo están. En este último caso también es posible hacer una diferencia entre aquellos que persiguen fines de lucro y quienes no lo hacen; además, es necesario mencionar como actor relevante en el último tiempo las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a estudiantes, familias, gremios relacionados con la educación, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas. Ahora bien, ¿qué define a un actor en el campo educativo? Siguiendo ciertas definiciones vinculadas a la sociología accionalista, la noción de actor alude a la capacidad de acción de un ente individual o colectivo al interior de un sistema de interacciones e intereses manifestados por otros actores y grupos. El actor, por lo tanto, tiene la capacidad, sea ésta de facto o potencial, de expresar un discurso respecto de su posición en la sociedad y de proponer alternativas o posibilidades de acción frente a los intereses eventualmente adversos. Se deduce de este postulado que los actores pueden o deben proponer estrategias de acción frente a los intereses, discursos y postulados de otros actores. Tales estrategias de acción pueden ser de tipo conflictivo y confrontacional y también colaborativas, consensuales y asociativas.

Un elemento importante aquí es la distinción entre actores y grupos de interés, aun cuando de acuerdo a algunas definiciones los segundos podrían ser considerados actores con un rango de acción reducido. Si se pone el énfasis en la distinción, el campo o escenario educativo diseña por sí mismo la existencia de un conjunto de grupos de interés, es decir, entidades que están profundamente implicadas en tal escenario y que cualquier variación que se haga del mismo les implica una alteración o pérdida de poder, ya sea en sus dimensiones económicas o simbólicas. El poder en este sentido está entendido de manera de tener capacidad de modificar las conversaciones y decisiones que se producen al interior del campo o escenario y desde el exterior hacia el campo mismo.

Entrando en el análisis del campo educativo chileno, el actor principal y organizador del sistema educativo ha sido el Estado, pues es el que ha propuesto los roles a

cada uno de los actores y el que ha diagnosticado también la mayor parte de las transformaciones en curso. Lo anterior es válido como afirmación aun cuando desde los orígenes del sistema educativo chileno ha existido, de manera paralela y muchas veces subordinada a la acción del Estado, un subsistema de educación privada que, si bien es cierto tuvo históricamente una gran importancia simbólica en tanto representaba la libertad de educación como principio fundante del Estado laico, no tuvo desde inicios del siglo XX la importancia estadística (representación en la matrícula), económica y política con que cuenta hoy.

La estructura básica del sistema educacional chileno, excluyendo enseñanza superior, está dada por la existencia de tres subsistemas: el municipal, el particular subvencionado y el particular privado. Es importante, para efectos del objeto de este documento, considerar la naturaleza del sistema en términos de su apertura y, en consecuencia, la mutua influencia que cada uno de los subsistemas tiene en la estructura de los restantes.

Cuando nos referimos a mutua influencia estamos aludiendo a la existencia del llamado *school choice* o principio de elección de escuela por parte de las familias como regulación de base del sistema –que, contrariamente a lo que muchas veces se cree, no fue producto de las transformaciones de los años ochenta, sino que proviene de los orígenes del sistema educativo chileno, y que permite una rotación de alumnos no sólo entre distintas escuelas, sino también entre los diferentes subsistemas educativos.

Dicho de otra manera, los movimientos que tenga cada uno de estos subsistemas (entendiendo por movimiento la captación o descenso en su matrícula, los aumentos de los atractivos de su oferta, los cambios en la variable “precio”, etc.) impactarán en los niveles de matrícula de los otros subsistemas, ya que los alumnos y sus familias no tienen ninguna obligación de asistencia a un determinado tipo de establecimiento (con excepción de los casos de oferta monopólica, como veremos más adelante). Esto hace que el interés de cada uno de los oferentes esté muy claro desde el comienzo y consiste en captar y disputar matrícula a los otros oferentes. Se trata entonces de un escenario de naturaleza explícitamente competitiva. Esta competencia entre establecimientos –que también puede estar presente en otras conformaciones de sistemas o campos educativos–, en el caso chileno va más allá de la disputa formal por prestigio o resultados de los alumnos (disputa por bienes estrictamente simbólicos), ya que, como veremos en las páginas siguientes, tal competencia puede tener también consecuencias objetivas. En efecto, la pérdida de alumnos podría significar a corto plazo el término de un establecimiento o, como ha venido sucediendo con la educación municipal, el empequeñecimiento progresivo de ésta como subsistema educativo, dada la desigual competencia entre proveedores, fundamentalmente en lo que dice relación con los costos de operación que poseen ambos tipos de establecimientos educacionales (municipales y particulares subvencionados). La consecuencia de una disminución y/o desaparición de la oferta de educación municipal en algunos sectores del país genera una preocupación por la pérdida progresiva de importancia

del sector público en educación y el impacto que esto puede tener, principalmente en la población más vulnerable y en la privatización de la propuesta educativa.

La ya mencionada transformación de los años ochenta se basó en la generación de un escenario competitivo en educación, y para ello se gestaron al menos cuatro elementos que son fundamentales para entender el campo educativo en su conjunto (más allá del principio de *school choice*, que como señalamos viene de mucho antes):

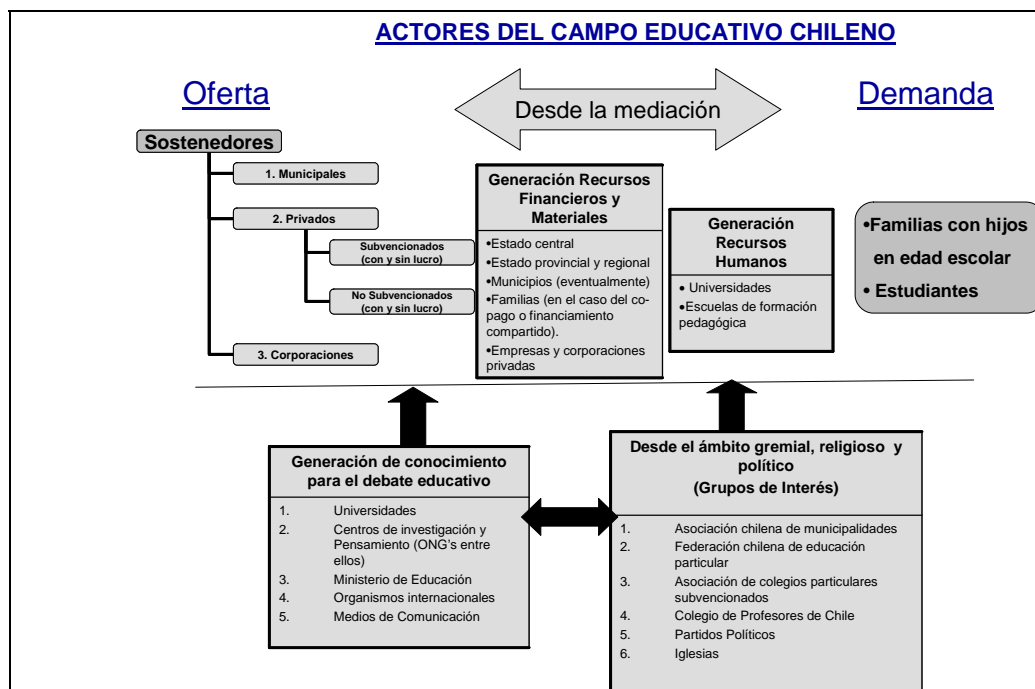
- a) Cambio del modo de regulación de la dinámica del sistema, consistente en el establecimiento del mecanismo financiero de un **subsidio a la demanda** de acuerdo al número de alumnos concurrentes a las escuelas, lo que, de manera concordante con esta modalidad financiera, buscó desatar un proceso de competencia por parte de los establecimientos educativos con el fin de obtener una mayor matrícula o bien consolidar la que ya tienen (evitar fugas de alumnos, para lo cual el diseño supone que las escuelas no deben bajar su calidad).
- b) Incentivo a la participación de oferentes privados en educación, a partir del subsidio a la demanda ya señalado, posibilitándose de paso que la educación subvencionada de tipo privada pueda tener objetivos lucrativos. El subsidio a la demanda, implícito en la subvención educacional, significa que los oferentes de educación están sujetos a ingresos variables, dependiendo de la cantidad de alumnos que asistan a su establecimiento. Dado que esta subvención se paga mensualmente, de acuerdo a la asistencia promedio efectiva, los ingresos de los administradores y dueños de las escuelas (“sostenedores”) pueden cambiar significativamente mes a mes y de un año a otro si éste aumenta o disminuye la matrícula global de la escuela. Esta lógica de ingresos variables según desempeño (entendiéndose por tal la atención de alumnos) es la que determina tanto los intereses como la conducta de los sostenedores.
- c) Traspaso a los municipios de los establecimientos que hasta ese momento pertenecían al Ministerio de Educación. De esta manera cada municipio recibió las escuelas que estaban en su territorio con la misión de administrarlas dentro del marco competitivo antes reseñado. Este mandato crea una serie de intereses y conductas diversas por parte de los municipios, dependiendo del entorno en el que cada uno de ellos se desenvuelve. Aludiremos a este tema un poco más adelante.
- d) Generación o bien consolidación de actores en educación inexistentes hasta el momento, bajo la denominación de **sostenedores**, es decir propietarios y administradores de uno o varios establecimientos, siendo este, además, el actor que recibe la subvención educativa. Se trata, como dijimos, de un nuevo actor en el escenario educacional chileno que tiene una importancia central, puesto que es quien dispone los elementos para la producción de educación y es a la vez quien se vincula con el Estado central mediante la recepción de la subvención.

En el listado que mostramos más adelante se propone una cantidad mucho mayor de actores que los directamente aludidos en los párrafos anteriores. Esto se debe a que los procesos y agentes antes mencionados son aquellos que de alguna manera desatan y condicionan la existencia, las orientaciones y en gran medida los intereses de los restantes. Dicho de otro modo, los cuatro elementos señalados anteriormente (subsidio a la demanda/ingresos de acuerdo a matrícula y posibilidad de lucro; crecimiento de la participación y de la matrícula privado-subsencionada; traspaso de los establecimientos públicos a los municipios, y creación del actor sostenedor) y su combinatoria son los que marcarán el escenario de conversaciones, propuestas e intereses de todos los restantes.

Si el sistema educativo chileno es propiamente un cuasi mercado, es imprescindible entonces analizarlo desde el lado de la oferta educativa, desde la demanda, desde lo que hemos llamado por un lado agentes mediadores y por último desde los grupos de interés propiamente tales. Una breve explicación de esta tipología es necesaria. Dado que el escenario que analizamos es un mercado (aun cuando sea subvencionado), deben inicialmente diferenciarse los actores oferentes y los demandantes para luego ver el articulado de otros actores que le rodean. Desde este tipo de análisis es importante también dar cuenta de los actores mediadores, es decir, de aquellos que regulan la relación entre oferentes y demandantes y que proveen recursos tanto materiales como simbólicos a ambos, de manera tal de aumentar la calidad del bien producido en este cuasi mercado, en este caso la educación subvencionada.

Estos agentes mediadores son en principio los de tipo estatal –en lo que respecta a la regulación–, pero también incluimos aquí todos aquellos actores que generan mediaciones simbólicas especializadas y que no son directamente utilizadas en el proceso de producción educativa por parte de las escuelas, pero sí en la discusión general de la misma. Nos referimos principalmente a los actores productores de conocimiento sobre educación (sobre todo mediante la investigación) o a actores como la Iglesia Católica, que emite juicios acerca del mayor valor que tendría la enseñanza de unos establecimientos por sobre otros. Por último, hemos incluido los llamados actores gremiales o grupos de interés, que son aquellos que se caracterizan por defender las garantías de su participación en el mercado educacional y, por esencia, tienen un discurso de parcialidad más que de totalidad del campo educativo.

Dicho lo anterior, proponemos el siguiente listado respecto del campo educativo chileno:



### Actores del campo educativo desde la oferta educacional:

- 1) Sostenedores municipales:
  - a) Con la figura legal de Corporaciones Municipales.
  - b) Con la figura legal de Departamentos de Educación (DAEM o DEM).
- 2) Sostenedores privados-subvencionados:
  - a) Con fines de lucro.
  - b) Sin fines de lucro.
- 3) Sostenedores privados no subvencionados:
  - a) Con fines de lucro.
  - b) Sin fines de lucro.
- 4) Corporaciones (empresariales en su mayoría).

Una observación relativa a esta categoría inicial es que no aparece un actor "escuela" desde el punto de vista de la oferta educacional, lo que puede parecer paradójal. Este es un aspecto de poca investigación en Chile (nos referimos a la constitución de las escuelas como actores propiamente tales, es decir, con capacidad de propuesta) y en el que, en consecuencia, poco sabemos de

orientaciones, conductas o discursos de las escuelas en relación al discurso de sus sostenedores en términos de si tales discursos son afines o contradictorios. Ilustrativamente, podríamos decir que no existe en Chile una asociación de escuelas municipales, tampoco una de escuelas privadas o particulares subvencionadas. Para efectos de comprensión y análisis de este tema, el eventual actor escuela está subsumido en el actor sostenedor.

Como mostramos anteriormente, el carácter descentralizado de la educación chilena hace que en el campo educativo exista una multiplicidad de actores y que a la vez las relaciones de jerarquía, autoridad y dependencia sean muchas veces difusas. Este hecho es fundamental para entender fenómenos como, por ejemplo, cuando el Estado central tiene la responsabilidad de coordinar y a la vez responder por los resultados de equidad y eficiencia del sistema educativo sin que en la práctica le pertenezca ninguna escuela y en rigor, además, manteniendo atribuciones muy limitadas de control y supervisión sobre las mismas.

En una línea paralela, de relaciones muchas veces ambiguas, se encuentran precisamente los sostenedores o administradores de las escuelas que pueden ser de tres tipos: municipales, privados o bajo estructura de corporaciones. Los dos primeros son los más relevantes, ya que implican a más de un 95% de los alumnos y establecimientos del país.

De acuerdo a la legislación chilena, las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, en tanto los establecimientos educacionales privados subvencionados y las corporaciones (sin fines de lucro) o sociedades comerciales (con fines de lucro) que los albergan bajo un mismo sostenedor son organizaciones de derecho y propiedad privada. Estas características no son menores al momento de definir la línea de mando y las atribuciones del gobierno central sobre los establecimientos, puesto que lo que distingue a estos últimos –o más bien a sus sostenedores– es su posibilidad de autonomía, y ésta se basa jurídicamente en su estatus legal. Desde este punto de vista, también es difícil señalar con certeza en qué momento empieza la participación de instituciones de la sociedad civil en la educación chilena y, por lo tanto, en qué momento finaliza la institucionalidad estatal. Si bien es cierto resulta claro que los sostenedores privados y sus establecimientos son instituciones de la sociedad civil, el juicio no es tan evidente respecto de los municipios. En efecto, aunque estos últimos son de naturaleza pública, tienen una jurisdicción y un patrimonio independiente del aparato del Estado y, en el caso de la educación, un importante nivel de autonomía respecto de los dictámenes oficiales.

### Actores del campo educativo desde la demanda educacional:

- 1) Familias con hijos en edad escolar.
- 2) Estudiantes.



### 3) Comunidad.

Se trata de unos actores extraordinariamente atomizados en el diseño del campo educativo chileno. Dado que éste se constituyó como un mercado, se adoptó del mismo la noción de demanda individual y hasta la actualidad no se registran organizaciones de "consumidores de educación". La excepción podría estar constituida por los Centros de Padres y Apoderados al interior de los establecimientos y sus organizaciones comunales, pero éste es otro de los campos en los cuales existe poca acumulación de conocimientos en Chile. Los estudiantes secundarios han adquirido un protagonismo mayor a partir de la movilización estudiantil de mayo de 2006, pero con anterioridad a tal fecha su papel como actores relevantes en la demanda educativa había sido mínimo. Suele también aparecer como actor la comunidad organizada, pescadores, indígenas, dirigentes de zonas campesinas y de juntas de vecinos, particularmente, pero no exclusivamente, originarios de las zonas de mayor aislamiento, que recurren directamente al Estado central en demanda de ayuda; también lo hacen acompañados de sus municipios o apoyando demandas de éstos que actúan en su representación.

### Actores del campo educativo desde la mediación de recursos para la educación:

- 1) Estado central.
- 2) Estado regional y provincial.
- 3) Municipios.
- 4) Familias (en el caso del copago o financiamiento compartido).

Por recursos estamos entendiendo aquí los de naturaleza material y simbólica. Los de tipo material son los provistos principalmente por el Estado central mediante la subvención, así como como toda la inversión en programas de alimentación, útiles escolares, textos de estudio, provisión de bibliotecas, laboratorios de computación, y financiamiento, en conjunto con los gobiernos regionales, y que incluye también la construcción de establecimientos nuevos, reposición y reparación de antiguos. También se debe señalar que los municipios hacen aportes económicos significativos, pues deben financiar la parte de los gastos que no alcanzan a ser cubiertos con la subvención del Estado central; en esta situación se encuentra la gran mayoría de los municipios del país, la diferencia radica en que para unos pocos de ellos el déficit generado no implica un problema grave, en circunstancias que para la gran mayoría de municipalidades los recursos que deben aportar resultan muy significativos dentro de su presupuesto global. Los recursos simbólicos son todos aquellos destinados a incrementar el valor de la educación frente a las familias. Son de naturaleza inmaterial y entre ellos se ubica sobre todo el estatus social de los municipios.

Algunas características y transformaciones del campo educativo chileno en la última década han generado nuevos actores e intereses en este nivel. Por ejemplo, el fenómeno del financiamiento compartido –comenzado a principio de los años noventa– amplía el rol de las familias de demandantes de educación a mediadores de recursos y a la vez, también, como grupos de interés. En efecto, y a diferencia del Estado, al momento de proveer recursos mediante la subvención, los padres, cuando lo hacen, aportan recursos en tanto clientes de un servicio y, por lo tanto, resguardando sus propios intereses. Asimismo, en este punto es importante recordar que los actores mediadores del campo educativo son aquellos –como lo señalamos anteriormente– que proponen y/o supervisan la regulación entre la oferta y la demanda. Esto hace que tales actores sean también el Estado central y sus sub-administraciones provinciales y regionales, cuyo interés manifiesto es que entre proveedores y demandantes de educación se respete la legalidad y el conjunto de normativas que regulan tal relación.

En términos más específicos, la categoría “Estado” está compuesta en primer lugar por el llamado “nivel central”, que en la práctica es el Ministerio de Educación (MINEDUC). Las funciones oficiales del MINEDUC son: a) supervisar el cumplimiento de la normativa relativa al funcionamiento de los establecimientos educativos; b) establecer los programas mínimos de enseñanza, y c) gerenciar el proceso de evaluación del sistema (SIMCE). Claramente, esta es una definición minimalista de un Ministerio de Educación, y en la práctica, sobre todo a partir del retorno a la democracia (1990), el Ministerio ha tenido una función de proponer políticas y orientaciones para el mejoramiento educativo.

En segundo lugar, y siguiendo el nivel administrativo general del país, se encuentran las administraciones regionales de educación, denominadas Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) de Educación. En rigor, las SEREMI son cadenas transmisoras de las políticas y mandatos del MINEDUC y la persona encargada ejerce la función de representación del Ministro de Educación en las regiones y no son actores propiamente tales diferenciados del nivel central, pero esta es todavía una discusión abierta a partir de la temática de los llamados *niveles intermedios*.

En tercer lugar, debajo de la autoridad de los SEREMI y siguiendo también la línea administrativa del país se encuentran los Departamentos Provinciales (DEPROV) de Educación que supervisan a los establecimientos a nivel de las provincias. En rigor, la estructura estatal del campo educativo chileno ocupa los tres niveles anteriores y el nivel de relación o contacto eventual con las escuelas y con sus administradores (sostenedores) es por lo general el DEPROV.

Otro aspecto que nos parece de relevancia para el análisis al momento de este salto entre la línea y las instituciones del Estado y los sostenedores municipales y privados es la homogeneidad del campo estatal y la heterogeneidad del privado y del campo municipal. En efecto, si por un lado la estructura de SEREMI y de DEPROV es relativamente homogénea, tanto en sus aspectos formales (dotación, infraestructura) como en su mandato y atribuciones, los ámbitos municipal y particular subvencionado son de una enorme heterogeneidad, lo que de paso valida

los análisis de tipo casuísticos y tiende a invalidar aquellos basados en promedios y tendencias generales. Esta diversidad de realidades no es otra cosa que el reflejo de la enorme heterogeneidad económica, geográfica, cultural y productiva del país, así como de la desigualdad social de la población atendida por el sistema escolar y de la escasa regulación que se hace de la oferta, en especial de los establecimientos particulares subvencionados, que pueden ser creados en cualquier parte y momento, mediando muy pocas exigencias normativas para ello.

### Actores del campo educacional desde la generación de recursos humanos para la producción educativa:

- Instituciones de educación superior que realizan formación pedagógica

Como en los restantes actores analizados, éste es de naturaleza extremadamente amplia y en torno a esta definición conviven un conjunto de actores diversos. Tal diversidad está dada también por una baja regulación de las instituciones de educación superior (universidad e institutos profesionales, para el caso de las Escuelas de Formación Pedagógica). Esta baja regulación se refiere a que los profesores pueden ser actualmente formados en Chile bajo modalidades extraordinariamente diversas en lo que se refiere a régimen y exigencias de estudio y que no existen instrumentos comparativos de la calidad de tales formaciones. Sólo a título ilustrativo basta decir que actualmente es posible realizar estudios de pedagogía en 65 instituciones de educación superior y que todos estos currículos de formación han sido autodeterminados por tales instituciones sin que otros actores del campo educativo –ni siquiera el Estado– tengan intervención relevante en los mismos.

### Actores del campo educativo responsables de la generación de conocimiento para el debate educativo:

- 1) Universidades.
- 2) Centros de investigación.
- 3) Ministerio de Educación.
- 4) Organismos internacionales.
- 5) ONG.

El campo de la investigación educativa en Chile, si bien parece tener mayor desarrollo que en otros países de América Latina, es, en comparación con

sociedades desarrolladas, escaso y desarticulado. Los datos de CONICYT<sup>32</sup> demuestran el escaso desarrollo del campo, lo que además es desproporcionado para el lugar que ocupa la discusión educativa en la sociedad chilena. El Ministerio de Educación, a través de su Departamento de Estudios, ha encargado una serie de investigaciones desde los años noventa, pero sus resultados se manejan generalmente con carácter reservado. La presencia de organismos internacionales (CEPAL, UNESCO, UNICEF) en el campo de la investigación educativa nacional es esporádica y generalmente con énfasis comparativos a nivel latinoamericano. En definitiva, y para efecto de la temática de este documento, pensamos que puede afirmarse que los actores del ámbito de la investigación no han conseguido a la fecha generar un conjunto articulado de insumos que orienten la discusión educacional.

### Actores del campo educativo situados desde el ámbito gremial, religioso y político (grupos de interés o *stakeholders* propiamente tales):

- 1) Asociación Chilena de Municipalidades.
- 2) Federación Chilena de Educación Particular.
- 3) Asociación de Colegios Particulares Subvencionados.
- 4) Colegio de Profesores de Chile.
- 5) Confederación y Federaciones de Trabajadores no Docentes.
- 6) Partidos políticos.
- 7) Iglesias.

Al igual que los actores del mundo académico, en el caso de los grupos de interés su presencia en la discusión educativa ha sido sólo relativa. Tal vez el que mayor visibilidad ha tenido es el Colegio de Profesores, la principal orden gremial del magisterio, pues ha protagonizado un rol clave en la discusión de políticas educativas desde los noventa y últimamente en el tema de la evaluación docente.

---

<sup>32</sup> Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica ([www.conicyt.cl](http://www.conicyt.cl)). La investigación educativa representa una ínfima cantidad (alrededor del 2%) de los proyectos aprobados por el Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica ([www.fondecyt.cl](http://www.fondecyt.cl)) y está concentrada en tres de las más de cincuenta universidades que tienen Departamentos o Facultades de Educación.

### Matriz actores con incidencia en política educativa en Chile

	<b>Actores relevantes</b> Identificación	<b>Características</b> ¿Qué tipo de actores u organismos son?	<b>Intereses principales</b> ¿Cuáles son sus principales intereses o motivaciones?	<b>Rol en las políticas</b> ¿Qué impacto tiene actualmente con relación a las políticas?	<b>Interacción con otros</b> ¿Cómo se relacionan con los demás actores?	<b>Sugerencias</b> Estrategias para contar con su apoyo y capacidad de incidir	<b>Prioridad en el proyecto</b> Alta Media Baja
<b>Decidores</b>	<b>Estado</b> Nivel central Nivel regional Nivel provincial	Mandatados por la administración política del país a partir de designación democrática de las autoridades	1) Cautelar el derecho a la educación de la población 2) Cautelar que la educación se lleve a cabo dentro de las reglas establecidas 3) Orientar (nivel central) el accionar equitativo y eficiente de las unidades educacionales	El nivel central diseña la política educativa oficial En algunos casos los niveles regionales y provinciales la implementan	La composición de los tres niveles, en términos de jefaturas, es concordante con la correlación de fuerzas políticas en el gobierno Los niveles regionales y provinciales se relacionan con los sostenedores y con las escuelas		Alta
	<b>Internacionales</b> BID Banco Mundial	Durante los años noventa tuvieron gran importancia en el panorama político-educativo, actualmente bastante menos debido a que el Estado no depende de sus préstamos para desarrollar programas de reforma educativa	1) Diagnosticar y evaluar ciertos elementos del modelo educacional chileno de manera de transmitirlo a otros países 2) Apoyar (de maneras diversas) ciertos elementos promercado del sistema y reforma educativa chilena	Muy poco, por lo señalado en la columna de la izquierda	De manera relativa con el nivel central del MINEDUC y con su élite dirigente		Baja

<b>Sociedad civil</b>	<b>Empresarios</b>	<p>1) El modelo de desarrollo chileno los ha constituido en actores del campo educativo, diversos y con mucho poder. También tienen un grado importante de organización y de acción corporativa. El gran empresariado desarrolla cada vez más una acción con fuerza en el campo educativo.</p> <p>2) Por otra parte, el modelo educativo ha hecho que los empresarios emerjan como oferentes de educación subvencionada</p>	<p>1) Una tradición en la sociedad chilena de preocupación del sector empresarial por la educación de los pobres (caso de Escuelas Matte, recientemente Fundación Arauco)</p> <p>2) El modelo educativo chileno permite la existencia del lucro en la educación subvencionada y, por lo tanto, ésta es una de sus principales motivaciones</p>	<p>1) Relativo o bajo al momento de apoyar iniciativas de oferta educativa</p> <p>2) Alto en el empresario educacional, pues representa para ellos una real opción de negocio lucrativo, así como de reproducción de la segmentación social que le permite dicho lucro</p>	<p>1) Tiene una relación muy escasa o insignificante con los actores estatales y municipales</p> <p>2) En el caso de los empresarios de la educación se relacionan financieramente y administrativamente con el gobierno central y con los niveles regionales y provinciales</p> <p>3) También tiene una relación menor con el gremio docente, ya que el Estatuto que éste ha negociado se aplica a las escuelas municipales</p>		Media
	<b>Partidos políticos</b>	<p>Muy secundarios en el debate educativo en el país. Sus comisiones más relevantes están en otras áreas</p> <p>Hay actores individuales (parlamentarios) que son más relevantes en el área</p>	Indefinido respecto de educación	Solamente impacto legislativo al momento de la votación de leyes	A través del mecanismo de representación ciudadana		Media
	<b>ONG</b>	<p>Muy secundario. En su mayoría como ejecutores de programas predefinidos desde el nivel estatal. En algunos casos con</p>	<p>1) Subsistencia en tanto ejecutores</p> <p>2) Aportar con propuestas principalmente de carácter metodológico</p>	Como ejecutores de programas	Con el Estado como ejecutor de sus programas, con los beneficiarios como generadores del servicio, con la		Baja

	propuestas innovadoras que pueden llegar a constituirse en política pública desde el nivel central	en la implementación en los sectores más desposeídos		sociedad civil como otra voz desde los educandos más pobres y fuera del sistema		
<b>Universidades</b>	Con un doble rol: 1) de investigación en estudios y evaluaciones definidas desde el nivel central; 2) de ejecutores de programas, muy parecido o en el mismo rol que algunas ONG	Posicionarse académicamente en educación en un mercado de educación superior muy competitivo	En parte como productores de conocimiento para políticas y en parte como ejecutores	Tienen amplio campo de interacción con una diversidad de actores debido a su doble rol académico y de ejecución		Media
<b>Colegio Profesores</b>	Actor gremial con fuerza y cohesión relativa y con un tipo de representatividad sólo sobre la mitad del profesorado del país	Defensa corporativa de intereses profesionales y salariales de los docentes	El gobierno central le ha dado un alto rol como interlocutor en la generación y validación de algunas políticas	Principalmente con el gobierno central y en segundo lugar con el mundo de la educación municipal		Alta
<b>Federaciones estudiantiles</b>	Actor inexistente en política antes de las movilizaciones de mayo 2006 Actor en vías de atomización y al parecer debilitamiento Actor con fuerte independencia del campo político y de otras estructuras	Consolidación como actor permanente en la discusión educativa Conjunto de reivindicaciones tanto específicas como globales	Muy importante desde el 2006 debido a la fuerza del movimiento más que a la capacidad propositiva específica	Relativa. Se mantiene equidistante de todos los demás actores		Alta
<b>Medios de comunicación</b>	En general están vinculados a la oposición de derecha y por tanto juegan un rol de crítica a los intentos	Parte de los intereses de la oposición de derecha y del empresariado en educación	Un impacto permanente e importante en la generación de opinión pública	Amplia por su rol		Alta

		de transformación educativa desde el gobierno. La mayor parte de su enfoque es en torno a transformaciones promercado		en educación			
	<b>Iglesias</b>	Constituido por diversas confesiones y al interior de cada una de ellas existen distintos intereses, desde lo puramente valórico hasta otros que son sostenedores educativos involucrados en el cuasi mercado	Ofrecer un juicio ético y valórico sobre lo que sería una buena educación y hacer defensa corporativa de garantías para los establecimientos que administran	Se trata de un grupo que tradicionalmente es una voz poderosa en el campo educativo	Utilizan un discurso desde las diferentes perspectivas (ya sea desde el juicio moral valórico o en tanto sostenedor), desde las cuales establecen distintos vínculos con otros actores	Reforzar el vínculo con aquella parte del discurso proequidad	Baja
<b>Ciudadanía</b>	<b>Familias</b>	Actor muy atomizado. No tiene representación colectiva de importancia, a excepción de los Centros de Padres y Apoderados	Intereses indefinidos y atomizados	Ninguno, a excepción de un rol como consumidores de educación que orientan el mercado educativo	Solamente con el nivel escuela en tanto "cliente" de ellas		Media
	<b>Estudiantes</b>	Se aplica el análisis de las Federaciones de Estudiantes					



Respecto de los actores a nuestro juicio más relevantes del campo educativo, es posible hacer el siguiente análisis en cuanto a su trayectoria en las últimas dos décadas:

- a) Como se señaló anteriormente, el sistema educacional se subdividió en tres grandes subsistemas: el municipal, con los establecimientos que antiguamente pertenecieron al Ministerio de Educación y que durante la década pasada albergó entre un 55% y un 60% de la matrícula total de alumnos del país; un subsistema educativo llamado particular subvencionado, que durante los años noventa recibió entre un 30% y un 40% del alumnado, y por último, un sector particular privado, que no recibe subvención alguna y que ha cobijado a una cifra cercana al 10% de la matrícula. Un primer elemento notable de este escenario es que hasta ahora el mismo, en términos de composición de la matrícula, no ha cesado de variar. Por ejemplo, en el año 2006, la matrícula del sector municipal –como se señaló, herencia directa del sistema público– es inferior a la mitad de la matrícula total del país (48% de la misma), mientras que el sector que más ha aumentado su matrícula es el de la educación particular subvencionada, consolidándose en torno a un 42%.
- b) Otro elemento importante de este escenario educativo generado en Chile a partir de los años ochenta es su creciente segmentación, entendiendo por tal la tendencia a la correlación entre la clase social de origen de los alumnos y el tipo de establecimiento y la calidad de educación que reciben. Es así como los datos disponibles muestran una concentración de alumnos provenientes de familias pobres en los establecimientos municipales, mientras que si bien es cierto hay una cantidad importante de educandos de este mismo grupo socioeconómico en los establecimientos particulares subvencionados, estos últimos tienden a concentrar su matrícula en los quintiles socioeconómicos intermedios de la sociedad<sup>33</sup>. Como es de esperar, el sector particular privado concentra la matrícula de los estratos socioeconómicos altos del país. Más allá de esta categorización descriptiva respecto de la distribución de alumnos, lo importante del escenario educativo chileno es que la misma está relacionada con los niveles de calidad educativa que reciben los alumnos y que las intervenciones y políticas llevadas a cabo desde los noventa no han sido capaces de revertir esto de manera significativa.
- c) La modalidad de financiamiento compartido marca un hito importante en la consolidación del campo educativo chileno. En términos generales, el financiamiento compartido consiste en la posibilidad de que los establecimientos municipales a nivel de enseñanza secundaria (media) y los particulares subvencionados (a nivel básico y medio) puedan cobrar una escolaridad a las familias sin dejar de recibir la subvención educacional. Esta última sufre un descuento en la medida que aumenta la cuota de

---

<sup>33</sup> García-Huidobro, J. E. y Bellei, C.: *Desigualdad educativa en Chile*, Universidad Alberto Hurtado, 2003.

financiamiento compartido demandada a las familias, lo que significa que si el establecimiento llega a un determinado nivel de cobro (alrededor de 90 dólares por alumno para el año 2006), la subvención se termina y éste pasa a ser del tipo particular privado<sup>34</sup>. A nuestro parecer, cuatro son las consecuencias de esta medida para efectos del análisis del campo educacional chileno actual:

- La primera consecuencia es que aun cuando no hay estudios que lo demuestren fehacientemente, el financiamiento compartido habría tendido a segmentar todavía más la educación chilena, ya que la variable pago hace que quienes no puedan solventarla tengan que abandonar los establecimientos educacionales y que –dado que los recursos captados van en beneficio del establecimiento– quienes cobran cuotas más altas tengan mayores posibilidades de aumentar la calidad de su oferta educativa<sup>35</sup>. Según algunos expertos el financiamiento compartido no sólo habría aumentado la segmentación social de las escuelas y liceos en términos generales, sino también dentro del mismo entorno territorial. Esto por cuanto se habría producido una suerte de segmentación intraterritorial, afectando particularmente la cohesión social en territorios urbanos, puesto que actualmente existen establecimientos vecinos con distintos valores cobrados a las familias.
- La segunda consecuencia del financiamiento compartido para el escenario educativo actual es que incrementa las posibilidades y el interés por ofrecer educación subvencionada con fines de lucro, ya que como es evidente aumenta las posibilidades de obtener utilidades para los sostenedores privados. Esto explica en parte por qué, a mediados de la década pasada, un 40% de los establecimientos particulares subvencionados pertenecía a sostenedores con fines de lucro, mientras que en el año 2005 esta proporción había aumentado a un 60%<sup>36</sup>.
- Una tercera consecuencia del financiamiento compartido es que permite una nueva visión del sistema educativo chileno, separando los establecimientos gratuitos de aquellos pagados. Si en esta segunda categoría se incorpora a los particulares pagados, a los particulares subvencionados con financiamiento compartido (que son la gran mayoría de esta categoría)<sup>37</sup> y a los municipales que tienen esta

---

<sup>34</sup> Los datos del año 2005 indican que la cuota promedio de financiamiento compartido cobrada por alumno era del orden de los 18 dólares.

<sup>35</sup> Corvalán, J. (2003): "Financiamiento compartido en la educación subvencionada. Fundamentos, resultados y perspectivas". En Hevia, R. (editor): *La educación en Chile, hoy*, Ediciones de la Universidad Diego Portales, Santiago.

<sup>36</sup> Brunner, J.J, et al (2006), *Calidad de la educación. Claves para el debate*, UAI-RIL Editores, Santiago

<sup>37</sup> En el año 2005, el 93% de los establecimientos particulares subvencionados estaba dentro de la modalidad de financiamiento compartido (fuente: [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)).

modalidad (que son una minoría)<sup>38</sup>, se llega a la conclusión que el año 2005 el 60% de la matrícula escolar chilena asistía a la educación subvencionada cancelando una mensualidad. Este tema es de enorme importancia al momento de describir el actual campo educacional chileno y de hipotetizar sobre los intereses en juego, puesto que se ha aumentado notoriamente la cantidad de recursos económicos en disputa<sup>39</sup>, más allá de la subvención, y esto nos lleva a una cuarta consecuencia.

- La formación de poderosos grupos económicos y de defensa de intereses económicos en educación, aliados y apoyados principalmente por los sectores políticos, que defienden hoy día la libertad de empresa educativa. Esto significa que en el actual campo educacional chileno se observa la presencia no sólo de actores privados en tanto oferentes de educación sino, a la vez, de empresarios educacionales con intereses coligados a otras áreas de la economía.

## 1.2. Diseño e implementación de políticas en educación

No deja de llamar la atención que en el escenario de la educación chilena, fuertemente descentralizado<sup>40</sup>, desregulado y con amplio protagonismo del sector privado (más del 50% de la matrícula), la mayor parte de las iniciativas de políticas hayan surgido y, más aún, se hayan implementado desde el Estado central. En efecto, la actual reforma educativa chilena es una iniciativa que bajo diferentes estrategias y programas de intervención se ha venido desarrollando desde comienzos de la década de los noventa. El interés del Estado en torno a llevar a cabo estas políticas se ha basado explícitamente en elevar los grados de equidad y de calidad de la educación. Es importante recordar que los gobiernos que instalan la reforma educativa de los años noventa en Chile representan a sectores sociales opositores a la dictadura y, por lo tanto, parte de su ideario y de su vocación se fundamenta en un tipo de política que sin ser rupturista sea diferenciadora de las orientaciones de políticas de los años ochenta y que, sobre todo, se haga cargo de problemas educativos no considerados en el régimen dictatorial<sup>41</sup>.

Con todo, es posible diferenciar dos tipos de hacer políticas desde el Estado central para cumplir con este propósito y con el interés de equilibrar la realidad educativa:

---

<sup>38</sup> En el año 2005, sólo el 10% de los establecimientos municipales estaba dentro de la modalidad de financiamiento compartido (fuente: [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)).

<sup>39</sup> En el año 2005, los recursos provenientes del financiamiento compartido fueron del orden de los 100 millones de dólares, es decir en torno a un 10% del monto destinado a las subvenciones educacionales ([www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)).

<sup>40</sup> Existe discusión en cuanto a si efectivamente estamos frente a un sistema descentralizado o solamente “desconcentrado”, ya que si bien es cierto que algunas funciones y responsabilidades han sido traspasadas a actores locales, todavía gran parte de las decisiones técnico-educativas y formas de financiamiento y gasto se encuentran definidas centralizadamente; esta situación resulta más marcada en el caso de las escuelas en manos de los sostenedores municipales.

<sup>41</sup> Cox, C., op. cit.

por un lado, las políticas de tipo centralizado y con mayor grado de dirección y, por lo tanto, con menores capacidades de autonomía, y por otro, las mayormente descentralizadas, aun cuando se difundan y se implementen desde el nivel central. El primer tipo de política y su carácter de centralización debe ser tomado con reservas puesto que, como ya lo señalamos, desde los años ochenta el Estado chileno no es dueño de ninguna escuela en el país y, por lo tanto, las iniciativas centralizadas de política y reforma educativa que se llevaron a cabo particularmente en los noventa requirieron del beneplácito de los sostenedores, tanto municipales como particulares subvencionados. Por lo tanto, este carácter centralizado de iniciativas de reformas se refiere al lugar de proveniencia y al grado de uniformidad de las políticas y programas, pero no es vinculante ni mucho menos obliga a las escuelas a recibir tal iniciativa. Se ubican en esta perspectiva los llamados programas de mejoramiento de la década de los noventa, en particular los Programas de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación (MECE básica, MECE rural y MECE media) y el Programa de mejoramiento de las 900 escuelas (P-900), entre otros. Se trata, como señalamos, de iniciativas estandarizadas y masivas que diagnostican problemas comunes en las escuelas y que, por lo mismo, proponen soluciones relativamente similares<sup>42</sup>.

En otra perspectiva están los programas de reforma educativa del tipo descentralizado y que considerando tal característica del sistema educativo chileno entregan recursos a los establecimientos para que éstos lleguen a un mejoramiento de su oferta. El caso más claro en esta perspectiva son los Programas de Mejoramiento Educativo<sup>43</sup>, que básicamente son entregas de recursos de una relativa libre disposición para las escuelas.

Estas propuestas de reforma educativa han sido incorporadas por los establecimientos y sostenedores en términos generales en la perspectiva impuesta por el modo de regulación de la educación chilena; es decir, con un propósito de aumentar la capacidad competitiva de cada escuela de manera de asegurar o aumentar la demanda de alumnos. Probablemente, esto explica por qué, si bien es cierto que estas reformas han sido bien recibidas y en general asimiladas por las escuelas, la segmentación del sistema en su conjunto no ha sido modificada. Este fenómeno se reafirma también dado el carácter universal de gran parte de las políticas desde mediados de los noventa (en desmedro de las llamadas políticas focalizadas que se destinan sólo a los más vulnerables), ya que los mismos recursos o insumos han sido repartidos en la totalidad del sistema subvencionado, aumentando la capacidad competitiva de escuelas que se encontraban en posiciones muy desiguales.

---

<sup>42</sup> Sotomayor, C. (2000): "Programa de mejoramiento de la calidad de escuelas básicas de sectores pobres (P-900)", capítulo 5. En García-Huidobro, J. E. (editor): *La reforma educacional chilena*, Popular, Madrid.

<sup>43</sup> Andaur, R. (2000): "Los programas de mejoramiento educativo", capítulo 5. En García Huidobro, J. E., op. cit.

## 2. Análisis de escenarios. Intereses de los actores identificados

La heterogeneidad del campo educativo chileno queda también de manifiesto al analizar los intereses de los diferentes actores. Un elemento central al momento de revisar tales intereses es que el campo mismo se ha estructurado explícitamente sobre la base de la disputa de un recurso constituido por la subvención educativa. Este postulado remite necesariamente al tipo de organización y mecanismo o **modo de regulación** del sistema educativo chileno, basado en una estructura de cuasi mercado. Desde esta perspectiva, el diseño que se ha hecho del campo educativo presupone el interés de los actores por un tema específico: la subvención por alumno, estableciendo así un interés básico de éstos por la condición financiera de sus unidades educativas. Este hecho no es menor, ya que en otro tipo de estructuras educativas –particularmente en aquellas que establecen un diseño de subsidio a la oferta– esta preocupación es inexistente o de baja relevancia. A nivel de intereses, los sostenedores y establecimientos educacionales se disputan subvenciones a través de los alumnos, y en los últimos años también compiten por financiamiento compartido aquellos pertenecientes al sector particular subvencionado.

En efecto, el campo educacional chileno supone, particularmente en sus inicios, que los actores oferentes de educación disputarán los recursos de la subvención, los que están generados por la asistencia de los alumnos a tales establecimientos. Sobre esta base de disputa de intereses es posible establecer también algunas especificidades de acuerdo a cada subsistema:

- a) **Análisis de intereses del sector municipal.** Cada municipio genera, a partir de sus establecimientos, una oferta educativa territorializada. Sin embargo, este principio de territorialización es válido solamente a partir de condiciones de oferta y no –para fines de dar cumplimiento a la política de *school choice* y de competencia entre establecimientos– de demanda. Este aspecto puede ser objeto de una suerte de contradicción de eventuales objetivos e intereses educacionales “comunales”, ya que, dicho en otros términos, el actual ordenamiento implica que el municipio puede ofertar educación sólo en su territorio y que a la vez esta oferta sea demandada por familias que habitan dentro o fuera del territorio. Esta situación significa que el interés del municipio no sea siempre generar una educación de calidad para sus habitantes, sino captar un número óptimo de alumnos y en lo posible de buen rendimiento académico, vengan de donde vengan. En consecuencia, nos parece que es válido realizar una categorización de municipios en la educación chilena, de manera tal de vincular estas categorías con ciertos intereses y modos de actuar que surgen de su situación:
  - i) Municipios cuya oferta es monopólica en la comuna y/o en un territorio extenso, aun cuando existan al menos dos escuelas en condición de competencia eventual. Esta condición se refiere a un municipio que no

coexiste con oferta privada en su territorio, es decir que como unidad gestora de educación no compite con nadie más, pero que tiene en su interior escuelas que compiten entre sí. Este escenario es interesante por cuanto lo que hace es, en la práctica, asegurar una matrícula para el municipio, la que debe distribuir entre sus escuelas produciéndose que eventualmente estas últimas compitan entre sí.

- ii) Municipios cuya oferta es monopólica en la comuna y en el territorio y que esta oferta es un establecimiento (por nivel), de manera tal que no existe posibilidad de competencia para tales escuelas. Es el escenario en el cual se habla de “la” escuela de la comuna y el interés de estos actores municipales es asegurar matrícula que a su vez asegure financiamiento de su escuela (lo que dado el número de matrícula no siempre será seguro). Es importante observar que en este caso y en el anterior, la proveniencia de los alumnos debería ser total o casi total de la comuna; por lo tanto, se cumple la “misión” de que el municipio genere una oferta para los habitantes de la comuna. Este tema nos parece importante porque abre las puertas a una evaluación política de la comunidad respecto de la calidad de la educación municipal. En efecto, dado que son –en términos netos y en condiciones de monopolio– los propios votantes de las autoridades comunales los beneficiarios de su educación, dichas autoridades se juegan parte de su capital político en la calidad de la educación que ofrezcan. Este tema es aún más importante por cuanto en estos casos de oferta monopólica el *school choice* es inexistente. Es necesario decir que son muy pocos los municipios que tienen esta realidad y que ella corresponde a comunas de alta ruralidad.
- iii) Municipios con una o dos escuelas urbanas y un liceo, que compiten con establecimientos particulares subvencionados en el sector urbano y que, por su alta tasa de ruralidad y dispersión de la población, tienen una gran cantidad de establecimientos rurales municipales, con poca matrícula. Ésta es una de las realidades mayoritarias en comunas rurales y urbanas de alta ruralidad (menos de 20.000 habitantes).
- iv) Municipios de alta ruralidad cuya oferta es minoritaria y que conviven con una mayoría de escuelas particulares subvencionadas en sectores rurales. En general, la calidad de la oferta educativa municipal en estos casos es superior a la provista por la competencia. Esto está presente mayoritariamente en la Región de la Araucanía (900 kilómetros al sur de Santiago).
- v) Municipios cuya oferta, ya sea monopólica o no a nivel de establecimientos, coexiste con oferta privada, pero que esta última es reducida. Es el caso de algunas comunas populosas y de bajo nivel socioeconómico en el país en las que por el bajo nivel de ingresos de la población no hay mercado educativo para una oferta privada extensa.

En general, es esperable que los alumnos de mejor rendimiento educativo y mayor nivel socioeconómico dentro de estas comunas o unidades territoriales asistan a las escuelas privadas subvencionadas, más aún si los datos nos indican que en general en las comunas pobres la tendencia es la inexistencia de establecimientos municipales con alta calidad educativa. En este escenario es entonces esperable que el interés de los municipios sea captar la matrícula que no tiene cabida en los establecimientos particulares subvencionados y que tales familias no busquen el servicio educativo en otras comunas ni en establecimientos particulares subvencionados de estas otras.

- vi) Municipios cuya oferta coexiste con una gran oferta privada y de otros municipios, corresponde a comunas de alta densidad poblacional con niveles heterogéneos de ingresos. Fenómeno ampliamente extendido en la Región Metropolitana y presente, pero con menor fuerza, en algunas ciudades de provincias.
- vii) Municipios cuya oferta es masiva, que cuentan con algunos establecimientos emblemáticos de muy buenos resultados, que a su vez coexisten con una gran oferta privada. Este es un escenario que se produce en comunas con importantes sectores socioeconómicos medios o medios altos. Son municipios que tienen recursos para aportar a los establecimientos en términos superiores a la subvención educativa por alumno. Fenómeno que se da en algunas comunas de la Región Metropolitana. El sector particular subvencionado en estos sitios, si bien existe, es menor en cantidad e importancia y, en cuanto a calidad, está a la zaga de los establecimientos municipales de excelencia. Este sector no es amenaza de disputa de alumnos para los establecimientos municipales. También aparece en estas comunas el sector particular privado, inexistente en las situaciones anteriores y cuyos alumnos casi nunca ejercen demanda sobre el sector municipal. El interés manifiesto de los municipios y de sus establecimientos educativos en esta situación es captar matrícula de calidad, entendiendo por tal a alumnos capaces de tener alto rendimiento educativo. En consecuencia, también estos establecimientos son sobredemandados, lo que les posibilita la selección educativa. En términos de intereses volvemos a un tema señalado anteriormente, y es que, salvo excepciones, se rompe aquí un interés por la territorialización de la oferta, ya que aquello que interesa es captar matrícula con capacidad de alto rendimiento académico, provenga o no de la comuna.

**b) Análisis de intereses del sector particular subvencionado.** En principio, el sector particular subvencionado se desempeña con reglas similares a las del sector municipal, lo que significaría también que parte de sus intereses son idénticos. En efecto, las bases del modo de regulación de la educación chilena homologan en parte el desempeño de ambos tipos de instituciones en torno al

mandato de captar alumnos y retenerlos. Sin embargo, parte de esta regulación le otorga una flexibilidad de mercado que no existe para los establecimientos municipales y que consiste en que los particulares subvencionados tienen libertad territorial para instalar su oferta. Como es lógico, los establecimientos municipales, de acuerdo a la legislación vigente, deben ofrecer educación en su comuna, exista o no oferta particular subvencionada en ella. Otro aspecto que marca la diferencia de reglas del juego y, en consecuencia, de intereses entre municipales y particulares subvencionados, es que los primeros pueden tener fines de lucro y que tienen una flexibilidad mayor para optar a recursos superiores a la subvención, por la vía del financiamiento compartido (restringido sólo a enseñanza media en el sector municipal y que prácticamente no se da). Estos antecedentes sirven para delinear, al igual que lo hicimos para el caso de los establecimientos municipales, cierta tipologización de intereses, que en este caso se relaciona con el tipo de “convivencia” que tenga con otras categorías de establecimientos, su eventual finalidad de lucro y su vinculación con una escala mayor de establecimientos (nos referimos a que es diferente un tipo de establecimiento aislado o cuando un sostenedor posee sólo uno o dos, a aquellos que forman parte de sociedades que por lo mismo realizan economías de escala y puede parcializar y tipificar su público) y el nivel de financiamiento compartido al que acceden. De acuerdo a ello podemos establecer en principio las siguientes categorías, tomando en cuenta sus intereses:

- i) De acuerdo al tipo de “vecino”, dado que algunos establecimientos particulares subvencionados coexisten preferentemente con los municipales (los que se ubican en los sectores medio bajos) y otros con establecimientos particulares pagados (los que están en los sectores medio altos). Hasta la irrupción del financiamiento compartido, a mediados de la década de los noventa, el elemento o variable precio era inexistente en la educación subvencionada y, en consecuencia, en los sectores en los que coexistían los establecimientos municipales y los particulares subvencionados podría pensarse que el interés de estos últimos era atraer alumnos con independencia de su capacidad de pago. Esta atracción de alumnos debía, por lo tanto, estar necesariamente basada en características simbólico-académicas (incluyendo el puntaje SIMCE) del establecimiento que lo hiciesen ser percibido de mejor calidad que los municipales. La variable precio –mediante el financiamiento compartido– ha introducido un nuevo elemento en los intereses de los establecimientos particulares subvencionados que se encuentran en esta condición, ya que en muchos casos el aspecto académico de los alumnos interesará si va aparejado a la capacidad de pago de las familias.
- ii) La eventual finalidad de lucro es un aspecto que necesariamente marca el interés de los sostenedores particulares subvencionados. Esto los



llevará a aumentar el margen de utilidades bajo diversas estrategias de eficiencia que, en principio, pueden ser distintas a los sostenedores subvencionados sin fines de lucro. En general, y dado que la manera de crear utilidades en educación está vinculada (principal pero no únicamente) a la generación de economías de escala, estas últimas, expresadas en cadenas de establecimientos, deberían estar más presentes en la oferta con fin de lucro.

- iii) Por último, el nivel de ubicación en la escala de pago de financiamiento compartido debería también ser un indicador de lucro, siendo la combinación óptima el tramo mayor con sobre-demanda por el establecimiento.

## **Modificaciones recientes en el campo educativo chileno**

Durante el año 2007, nuevos elementos han surgido en el escenario educativo chileno, los que deben ser incluidos en un análisis del mismo. Estos elementos, que tienen el carácter de iniciativas legales, son el proyecto de Ley General de Educación (LGE), que pretende sustituir la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), que fue promulgada el último día de gobierno de Augusto Pinochet, el proyecto de Ley de Subvención Preferencial y el proyecto de Ley que crea la Superintendencia de Educación. Cada una de estas iniciativas debe ser entendida en el contexto de generación de una mayor regulación del sistema educacional chileno, y con ello de un incremento de sus niveles de calidad y de equidad. A continuación examinaremos brevemente algunos aspectos de estas iniciativas, señalando los actores e intereses a los que atañen.

El proyecto de LGE se encuentra en un trámite preliminar en el Congreso y fue propuesto en abril de 2007. Una tensión más simbólica y con consecuencias importantes en el actual momento político en Chile (en que se discute la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE) se da respecto del sentido de la educación como bien social público. Desde los partidos vinculados a la derecha política y también desde algunos sectores cercanos a la Concertación, la educación es comprendida fundamentalmente como capital humano, incorporándola en tanto libertad individual (libertad para elegir) y libertad empresarial para generar empresas educativas. Desde otros sectores (Estado principalmente, y actores gremiales y políticos progresistas), esto está matizado con la incorporación de temas de integración y cohesión social.

La tensión respecto al derecho a la libertad de enseñanza y de la libre empresa por encima del derecho a la educación son temas candentes y en debate hoy día; la posición más conservadora se resume grosso modo de la siguiente manera: mantener la libertad de enseñanza, entendida como libertad de empresa, como piedra angular del sistema educativo, para lo cual se requiere mantener y perfeccionar los mecanismos para la competencia, aumentando paralelamente los incentivos, quedando claro que si bien es cierto que desde esta postura se plantea

que la libertad es de las familias para elegir el establecimiento educacional para sus hijos, finalmente termina ocurriendo que la libertad es de los establecimientos educacionales para elegir a sus alumnos y familias, particularmente por la capacidad de pago y competencias escolares como variables para la selección.

En términos más formales, los elementos más destacables y novedosos del proyecto LGE son los siguientes: a) se establece el principio de no selección de alumnos durante la educación básica por parte de los establecimientos subvencionados; con esto se busca que todos los niños tengan igual oportunidad de ingreso a los establecimientos de calidad y que éstos no basen su desempeño en la selección de los alumnos más capaces; b) se crea un Consejo Nacional de Educación que sea representativo de la opinión de la sociedad en temas educacionales; c) los sostenedores de establecimientos educacionales deberán ser todos entidades sin fines de lucro. La transición de aquellos que en la actualidad no cumplen con esta exigencia deberá darse en un período máximo de cuatro años; d) se establecen nuevas exigencias a los sostenedores, como un giro único educacional y la demostración del uso de los recursos públicos recibidos.

Si bien existe consenso entre los distintos actores de la vida nacional en torno a generar iniciativas que aseguren el derecho a una educación de buena calidad para todos los estudiantes, hay disenso respecto de instalar más y mejores regulaciones que las existentes. Mientras la oposición estima que para asegurar dicho propósito es necesaria la selección de alumnos y familias, el gobierno señala que es preciso evitarla, dada la estrecha relación entre el origen socioeconómico y cultural y el rendimiento escolar, respaldando la opción de posponer al máximo la selección por rendimiento.

Sin embargo, un importante sector de actores discute el impedimento que pone el gobierno a seleccionar estudiantes sólo desde la educación media o secundaria. Un grupo considera que la selección no debería ocurrir en ningún nivel educativo, ello porque se asume como del todo necesario poder ampliar las experiencias formativas y sociales de los alumnos más vulnerables, exponiéndolos a un ambiente de mayor estímulo cognitivo y cultural al favorecer y permitirles interactuar cotidianamente con estudiantes de distinto capital cultural y mayores niveles de aprendizaje en todo el sistema. Esto además favorecería la formación en la diversidad y respeto por el otro de los estudiantes con mayores oportunidades, haciendo de la convivencia diversa en los espacios educativos una experiencia que aporta a la calidad de la educación de todos. Quienes defienden esta opción señalan que esta mayor heterogeneidad resulta esencial para contrarrestar que la población estudiantil con mayores desventajas se concentre en determinados establecimientos, perjudicando sus niveles de logro y disminuyendo sus oportunidades futuras, tal como ocurre actualmente. En contrapartida, otro grupo señala que seleccionar a los estudiantes en todos los niveles del sistema educativo es un derecho adscrito a la libertad de enseñanza.

La reciente aprobación de la Ley de Subvención Preferencial (2007), que entrega montos mayores a escuelas y liceos que atienden a estudiantes vulnerables, es

presentado por el gobierno como un importante paso hacia la no selectividad, señalando que esto debiera incentivar a los sostenedores a captar matrícula de sectores más carentes. Sin embargo, este mayor financiamiento no asegura por sí solo la obtención de mejores aprendizajes y oportunidades para estos segmentos. El avance en equidad que implica esta ley es considerado significativo por el gobierno, toda vez que no sólo entrega mayores recursos para la educación de quienes tienen más desventajas sociales y educativas, sino que se hace cargo de los mayores costos que implica educar con calidad a una concentración mayor de niños y niñas que comparten un aula y una escuela. Por otra parte, esta ley exige la continuidad en el establecimiento educacional de aquellos niños y niñas que por su vulnerabilidad social sean sujetos de la subvención preferencial, obligando a los establecimientos a que estos niños y niñas terminen la educación básica sin peligro de expulsión a medio camino de ella.

Considerando este conjunto de elementos es posible afirmar que los fundamentos de la LGE, que se discute en el Congreso, buscan un reordenamiento del escenario educacional chileno cuyos principales afectados serían (de aprobarse la ley considerando estos elementos) los sostenedores privados con fines de lucro y aquellos, tanto municipales como privados, que debido a su alta demanda en educación básica seleccionan a los alumnos de acuerdo a sus capacidades de aprendizaje. Es necesario señalar que, al menos en el primero de estos elementos, es muy difícil que la ley sea aprobada por el Parlamento, ya que necesita una importante mayoría de votos. En sus aspectos más transversales es importante mencionar que la iniciativa legal introduce mayores niveles de rendición de cuentas por parte de los sostenedores, lo que constituye una innovación importante en la organización del sistema educativo y en la regulación, principalmente de mercado, que tiene hasta hoy en día, a la vez que consagra y aclara una serie de derechos para alumnos de especial vulnerabilidad, así como para el conjunto del alumnado.

El proyecto de Ley de Subvención Preferencial recoge un debate de bastantes años en el ámbito académico y político educativo chileno, que se refiere al carácter “plano” de la subvención educacional, es decir a que ella es de igual monto con independencia del origen social de los alumnos. De esta manera, la propuesta en cuestión busca entregar mayores recursos (que pueden llegar hasta un aumento del 60% de la subvención de base) para los establecimientos que reciban niños provenientes de sectores de pobreza. Cabe señalar que la propuesta contempla el carácter voluntario de las escuelas para adherir a este sistema y que se basa también en una clasificación de los establecimientos en autónomos, emergentes y en recuperación, de acuerdo a sus actuales niveles de desempeño académico. De acuerdo a cada una de estas categorías, las exigencias son distintas al momento de recibir los recursos suplementarios. La subvención preferencial tiene elementos que deben ser debatidos en relación a la propuesta de la LGE, por ejemplo, lo relativo al carácter lucrativo de algunos establecimientos particulares subvencionados; en concreto, ¿cuál será el incentivo de los mismos a gerenciar mayores recursos y ofrecer una mayor calidad si una de sus motivaciones más importantes hasta el momento, como es el lucro, desaparece? También es necesario considerar el uso de

los recursos suplementarios en términos de generar una oferta de mayor calidad. Si bien es cierto que esta iniciativa legal contempla elementos de rendición de cuentas a este respecto, compatibles con lo que señala la LGE, parece en extremo complejo controlar la relación entre estos recursos adicionales y la generación de mayor calidad en los aprendizajes. Al mismo tiempo, la ley en cuestión conlleva preguntas respecto de la factibilidad de aumentar los traspasos de fondos estatales a sostenedores tanto subvencionados como municipales que hasta el momento, en el caso de los privados, nunca han debido transparentar sus finanzas, y, en el caso de los municipios, se encuentran sujetos a la inspección de la Contraloría General de la República, como todas las entidades del Estado, pero no son sujetos de control financiero de parte del Ministerio de Educación, el que además, con su actual planta de profesionales, técnicos y administrativos, no podría hacerse cargo de tamaño tarea, por el reducido número de éstos y por su nula preparación en temas financieros, municipales o privados.

Finalmente, la iniciativa de creación de una Superintendencia de Educación se basa en la idea de un aumento del poder fiscalizador del Estado sobre los establecimientos educacionales; básicamente, el proyecto tiende a la generación de una institucionalidad que pueda realizar auditorías financieras en los sostenedores que reciben financiamiento; acceder a su documentación, si ello es necesario para cumplir con la fiscalización, y otras atribuciones en la misma línea. El proyecto de la Superintendencia impone mayores exigencias de rendición de cuentas a los sostenedores privados, tanto en su gestión educativa como financiera. Junto con ejercer estas facultades, la Superintendencia podrá determinar una serie de sanciones que incluso lleguen al cierre de los establecimientos. Dado lo anterior, claramente la discusión respecto de esta entidad se concentra en el mayor control de la misma sobre los establecimientos educacionales privados y la eventual inhibición de estos agentes para desarrollar e innovar en educación. Desde un plano más económico, se critica a este proyecto su énfasis en el control y la sanción, más que en los incentivos y el potenciamiento de la calidad educacional, e, insistimos, en la eventual amenaza que representa frente a la manera de ofrecer educación y de desempeñarse en el campo educativo que hasta el momento han tenido los establecimientos particulares subvencionados.

### **3. Los actores del sistema político**

Los actores de este sistema, particularmente los partidos políticos, han protagonizado un rol bastante secundario en el debate educativo nacional. Ello es observable en que si bien es cierto cada uno de ellos tiene una Comisión de Educación, sus debates o conclusiones no son mencionados regularmente en los documentos de política e investigación educativa en el país. Con todo, ciertas conclusiones son posibles de extraer al respecto, considerando los dos grandes conglomerados del país: la Concertación de Partidos por la Democracia, que es la

coalición gobernante, constituida por cuatro partidos de centro-izquierda<sup>44</sup>, y la Alianza por Chile, de derecha, compuesta por los dos principales partidos de oposición<sup>45</sup>. Los elementos a resaltar son los siguientes:

- a) La Alianza por Chile tiene un discurso muy homogéneo, consistente en la profundización del cuasi mercado educativo en el país, con la gran cantidad de temas específicos que esto implica. La Concertación, en cambio, tiene en general un discurso más bien crítico al ordenamiento del mercado en educación, pero con enormes diferencias en su interior, ya que es posible encontrar dentro de los partidos sectores o militantes partidarios del cuasi mercado como principal factor de regulación educacional.
- b) La propuesta de la derecha se expresa en un ideario promercado en educación, que básicamente propende a: 1) incentivar aún más la existencia de oferentes privados en educación; 2) aumentar la descentralización y la autonomía de las escuelas, tanto en el plano financiero como en el curricular; 3) establecer procesos de diferenciación salarial en docentes según desempeño, junto a evaluación docente que permita desarrollar sistemas de incentivos y sanciones a los profesores; 4) incentivar el financiamiento compartido; 5) aumentar los niveles de información a las familias en tanto *consumidores* de educación. En general, entonces, podríamos afirmar que el interés manifiesto de la derecha en educación es contrario a las nuevas regulaciones si ellas no son compatibles con la profundización del mercado educativo<sup>46</sup>.
- c) La Concertación, por su parte, tanto desde el Estado como desde los partidos políticos y desde individuos situados en el mundo académico, tiene propuestas divididas respecto de los temas antes reseñados. No es posible, en consecuencia, establecer un ideario concertacionista armónico en educación, aunque es posible pensar que la mayoría de sus parlamentarios y las direcciones de sus partidos políticos apoyan los proyectos de ley propuestos por el gobierno, ya que éstos se hacen cargo de parte de los idearios de los partidos que la conforman y de reivindicaciones de sus bases expresadas en espacios institucionales de discusión partidaria.
- d) Más allá de lo señalado en el punto anterior, la discusión educativa a nivel de los actores políticos parece estructurarse en torno al tema de la regulación del campo educativo, de sus actores y de sus incentivos. Claramente esta disputa está marcada por cuanto más regulación de mercado es necesaria en el sistema educacional o por cuanto regulación no-mercantil es indispensable

---

<sup>44</sup> El Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD).

<sup>45</sup> El partido Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI).

<sup>46</sup> Respecto del discurso de la derecha en educación recomendamos consultar dos sitios web: el del Centro de Estudios Públicos (CEP) ([www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)) y el del Instituto Libertad y Desarrollo ([www.lyd.cl](http://www.lyd.cl)). El CEP es independiente y a la vez relacionado con un pensamiento de derecha liberal, en tanto Libertad y Desarrollo está vinculado a la UDI. Ambos sitios tienen link directos al tema educacional.

para lograr un nivel mínimo de educación igualitaria. Con todo, lo que no ha sucedido hasta el momento es una discusión profunda sobre la enorme segmentación social en educación y la posibilidad real de construir, o no, un país que pueda profundizar el sistema democrático y mejorar las condiciones de vida para la mayoría de los ciudadanos en contraposición al riesgo que para la democracia significa continuar con un sistema educacional altamente segmentado. Es muy probable que el campo educativo chileno enfrente, en un futuro próximo, una serie de definiciones en torno a estos temas, a los objetivos exigidos al sistema educacional y al tipo de organización educativa compatible con tales finalidades, disyuntivas frente a las cual los actores deberán marcar posiciones. El desafío central para cada uno de los actores y grupos de interés será entonces señalar los objetos conversacionales en disputa al interior del campo educativo (la equidad, la calidad, el lucro, la libertad de enseñanza, etc.) y tener la capacidad de jerarquizarlos y legitimarlos en torno a una definición superior de los fines de la educación en una sociedad democrática.

# Análisis de escenarios y mapas de actores en el sistema educativo colombiano<sup>47</sup>

## 1. Presentación

Para comprender el sistema educativo colombiano es preciso analizar los actores involucrados en los distintos procesos, sus relaciones, tensiones y los diversos escenarios que a su vez se configuran. La revisión y análisis de los actores son necesarios para la identificación de los aspectos claves a ser tenidos en cuenta pensando en la incidencia desde una perspectiva de equidad en las políticas públicas de educación.

El presente análisis, en ese sentido, en primera instancia identifica la estructura educativa y su organización en los niveles del Estado colombiano. En segundo lugar, describe los principales aspectos relacionados con la generación de políticas públicas educativas en el país. Luego, se tipifican actores, sus intereses en juego y las relaciones y tensiones que se generan entre ellos. Por último, se proponen ámbitos de decisión y de posible incidencia apoyados en la experiencia alcanzada en el marco del proyecto Modelos Escolares Para la Equidad (MEPE), adelantado por la Fundación ExE.

### 1.1. Estructura y organización del sistema educativo

Desde la década de los años ochenta del siglo pasado y dada la marcada tradición centralista con que se había operado históricamente, el país ha profundizado su proceso de descentralización, en respuesta a diversas manifestaciones territoriales de consolidación de autonomías y de generación de legitimidad.

Con la descentralización, entre otras cosas, se ha buscado aumentar la presencia del Estado en un país atomizado y con elevados índices de violencia<sup>48</sup>, a través del fortalecimiento de las instituciones de los municipios

---

<sup>47</sup> En Colombia la Red PROPONE está conformada por la Fundación Empresarios por la Educación (ExE). Andrea Osorio estuvo a cargo de la elaboración final de este documento.

<sup>48</sup> Si bien resulta difícil considerar las relaciones de causalidad, lo cierto es que los grupos beligerantes han aprovechado esta circunstancia para mantenerse y en algunas regiones expandir su dominio. Se calcula que la guerrilla, los grupos paramilitares y el narcotráfico tienen en conjunto algún tipo de presencia activa en cerca de la mitad de los municipios. Este hecho, imposible de obviar, induce a preguntarse quiénes son los beneficiarios de las políticas (a saber: transferencias, regalías, cofinanciación, entre otros). Ante este panorama,

y los departamentos, así como de la sociedad civil y los ciudadanos comprometidos con la democracia participativa. No obstante, en varios casos el proceso descentralizador recayó en instituciones débiles, con recursos humanos, físicos, técnicos y de infraestructura limitados, además de ampararse en un marco regulador complejo matizado por necesidades de cualificación y formación para la participación.

En consonancia con las transformaciones estatales de los noventa, el sistema educativo colombiano se organiza de forma descentralizada y en los niveles nacional y territorial de la siguiente manera:

### **1.1.1. Nivel nacional**

Al Ministerio de Educación Nacional (MEN) le corresponde orientar la política educativa del país y ejercer la vigilancia y control sobre el sistema educativo. De otro lado, en el artículo 77 del capítulo II del título IV de Ley 115 de 1994 se indica que el MEN es responsable de establecer los lineamientos de la educación nacional<sup>49</sup>.

### **1.1.2. Niveles departamentales, distritales y municipales certificados en educación**

A las entidades territoriales certificadas les corresponde dirigir y administrar la educación en su jurisdicción político-administrativa, orientar y prestar la educación básica que es competencia del Estado, comprendida entre el preescolar, la básica primaria de seis grados y la secundaria hasta el grado once.

El reciente proceso de certificación se originó en Ley 12 de 1986 que desconcentró la competencia de administrar y mantener la infraestructura educativa en los municipios, a través de la cesión de recursos del IVA, en tanto que el Ministerio entregaba a los departamentos el manejo de colegios nacionales; con la Ley 29 de 1989 se desconcentró la administración de personal hacia los municipios.

Después de la promulgación de la Constitución de 1991 y en desarrollo de la aplicación de los artículos 288, 356 y 357 de la Constitución se dictó la Ley

---

resulta difícil evaluar el éxito de una serie de políticas, bien o mal diseñadas, que en principio no atacan la raíz de un fenómeno social sumamente complejo. Tomado de: Banco Mundial. Departamento Regional de Operaciones. Martín Bés (INT/FIS), Rafael Hernández (RE3/OD5) y Carlos Oliva (RE3/OD5), Ivania Rivas (RE3/RE3). Colombia: "Descentralización. Nuevos desafíos".

<sup>49</sup> Véase Ley 115 de 1994



60 de 1993 y decretos reglamentarios, que establecieron competencias para cada nivel del Estado y distribuyeron los recursos del situado fiscal entre departamentos y distritos, así como la participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) para financiar las responsabilidades asignadas.

Posteriormente, al tenor del Acto Legislativo 01 de 2001, que sirve de base para promulgar la Ley 715 de 2001 y sus reglamentos<sup>50</sup>, fueron transformados los alcances de la descentralización en educación. Con dicha normatividad se buscó subsanar duplicidad en funciones entre jurisdicciones y distribuir recursos entre departamentos y municipios con criterios de equidad y complementariedad, estableciendo asignación por estudiante atendido según tipologías definidas para cada entidad territorial.

En materia organizacional, las entidades territoriales deben contar con su Secretaría de Educación como organismo de dirección educativa y, en el marco de sus planes territoriales de desarrollo, gestionar su política educativa respondiendo a las particularidades de su población y su territorio, al tiempo que se articula con los lineamientos brindados por la política educativa nacional.

Actualmente, las entidades territoriales certificadas son 32 departamentos y cubren la dirección y prestación de educación en sus municipios no certificados, 42 municipios<sup>51</sup> y 4 distritos existentes en el país<sup>52</sup>. De igual manera, hoy día pueden certificarse los municipios que al 2002 contaban con una población menor a los 100.000 habitantes y/o aquellos otros que posteriormente hayan optado por certificarse de acuerdo con las condiciones previstas en la ley para asumir la competencia de manejo educativo<sup>53</sup>.

Las entidades territoriales descentralizadas deben cumplir con el requisito de contar con los recursos que les permitan ejercer su competencia. A través del Sistema General de Participaciones (SGP) se garantizan los recursos financieros para la educación en el nivel territorial; es decir, que los recursos territoriales educativos provienen mayoritariamente de las transferencias desde el nivel central y éstos se calculan de acuerdo con la cobertura alcanzada por la respectiva entidad territorial. Igualmente, se

---

<sup>50</sup> MEN. Decreto 2700 de 25 de agosto de 2004.

<sup>51</sup> Han sido reconocidos como municipios 1.100 en Colombia.

<sup>52</sup> De acuerdo con la Constitución Política son distritos: el Distrito Capital de Bogotá, y los Distritos Turísticos y Portuarios de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena.

<sup>53</sup> El MEN ha diseñado un procedimiento consignado en MEN: "Guía N° 9. Guía para la certificación de municipios menores de cien mil habitantes", en el que se pueden consultar las entidades territoriales certificadas para manejar su educación en Colombia.

complementan con otros recursos propios que las entidades en principio deben gestionar, generar y destinar a sus planes educativos<sup>54</sup>.

### **1.1.3. Las instituciones educativas**

En la Ley 115 de 1994 se señala que corresponde a la institución educativa (IE) prestar el servicio. Como unidad básica del sistema cuenta con autonomía pedagógica para desarrollar su propio currículo, de acuerdo con su contexto y las orientaciones generales propuestas por el Ministerio. Sus instancias máximas de dirección son el Rector, y los Consejos Directivo y Académico. También se le han definido requisitos mínimos de infraestructura, pedagogía, administración, financiación y dirección<sup>55</sup>.

### **1.2. La gestión de políticas públicas de educación**

El sistema democrático colombiano prevé que los lineamientos de las políticas pueden ser propuestos por los partidos y/o movimientos, y expresados por los candidatos a los cargos de elección popular presidencial, de gobernadores, y de alcaldes al momento de inscribir ante las autoridades electorales sus respectivos *programas de gobierno*. Una vez sucede la elección, el candidato ganador debe llevar sus propuestas a *planes, programas y proyectos* ejecutables durante el período de su administración.

La mecánica que conduce a la generación de una política pública por la vía gubernamental, en términos generales se puede describir así: al llegar al poder un determinado candidato con su propuesta de gobierno, en un lapso de seis meses debe desarrollar la respectiva formulación del plan de gobierno o plan de desarrollo (el Presidente para la nación, o los gobernadores y alcaldes para los departamentos, distritos y municipios). En este proceso recibirá aportes de sectores públicos y privados y como resultado se tendrá el plan, que enmarcará la planificación de recursos durante el mandato. Así, la Constitución y las leyes buscan acercar el desarrollo de las políticas a una racionalidad que atienda la decisión pública<sup>56</sup>.

Como resultado se llevan a la formalidad de planes (siguiendo la metodología de ciclo de proyectos) las propuestas políticas elegidas. El reto

---

<sup>54</sup> Véase MEN. La fórmula de asignación de transferencias para prestación del servicio, así como para calidad educativa, se precisa en la Ley 715 de 2001 y reglamentarios. Guía N° 8. "Guía para la administración de los recursos del sector educativo". Bogotá, junio de 2004.

<sup>55</sup> En el Anexo 1 se presenta la gráfica que ilustra los niveles del sistema educativo colombiano que se han descrito, así como los actores institucionales que lo integran.

<sup>56</sup> Véase Ley 152 de 1994.

para los niveles territoriales está en desarrollar sus planteamientos de política territorial, en relación y articulación con los propósitos de política nacional. A su vez, para el planteamiento de la política nacional se plantea como reto responder con una formulación en la que se puedan ver atendidas las realidades subnacionales. Sin embargo, los tiempos de elección y proceso de formulación de los planes del nivel nacional y de las respectivas entidades no siempre permiten conocer insumos u orientaciones (por ejemplo, desde el nivel nacional hacia las entidades territoriales) para asegurar la articulación que requiere el esquema descentralizado. Sólo durante la fase de implementación la articulación se hace efectiva.

En cuanto a la educación, tanto las entidades del nivel nacional responsables –Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP)<sup>57</sup>– como las entidades territoriales certificadas a través de sus Secretarías de Educación y organismos de planificación territorial, deben desarrollar procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de sus respectivas políticas educativas a través de la herramienta *plan educativo*.

Durante el ejercicio de formulación de las políticas se observa la elaboración del presupuesto general de la nación, así como los presupuestos que debe elaborar cada entidad territorial, acción que se regula en el título XII, capítulo 3, Del Presupuesto (artículos 345 a 355), de la Constitución Política, se desarrolla en el Decreto 111 de 1996, o Estatuto Orgánico Presupuestal. Las condiciones de elaboración presupuestal deben guardar estrecha relación con los procesos de gestión de las políticas sectoriales. Por su parte, la misma Constitución, en el artículo 351, así como la Sentencia de la Corte Constitucional C-497 de 1994, determinan que los congresistas pueden adelantar acciones ante el gobierno central en orden a satisfacer las necesidades de habitantes de sus circunscripciones<sup>58</sup>.

Una vez ha sido elaborado el Plan de Desarrollo (y dentro del mismo, el Plan Educativo), esta herramienta pasa a control y sanción de los órganos legislativos correspondientes (el Congreso para el Plan Nacional, las Asambleas para los Departamentos y los Concejos municipales y distritales respectivamente).

Por otra parte, Colombia formuló un primer Plan Decenal de Educación para el período 1996-2005 y sobre sus logros se destacan: la evolución institucional hacia la descentralización del sector, con el consecuente

---

<sup>57</sup> Organismo de planeación de la Presidencia de la República.

<sup>58</sup> La gestión de políticas (incluida la educación) y la planificación sectorial se regula en la Ley Orgánica 152 de 1994.

fortalecimiento de los organismos de dirección educativa territorial (acompañado de esfuerzos por entregar a las entidades territoriales recursos financieros y organizacionales); la búsqueda de organización de la carrera docente<sup>59</sup>, y el caracterizar a la institución educativa como ente autónomo, con capacidad de prestar una educación básica completa y como responsable de los procesos de calidad escolar. Sin embargo, temas como la participación escolar o los retos que ha representado para las IE articularse al estar integradas por varias sedes, no tuvieron un análisis detallado en el balance hecho para el mencionado Plan Decenal<sup>60</sup>.

El Ministerio de Educación para formular el segundo Plan Decenal de Educación 2006-2016, presentó el proceso para la construcción del mismo en noviembre de 2006 y propuso mesas de trabajo a las que invitó a participar a diez expertos nacionales en educación, quienes tenían la tarea de identificar prioridades educativas. De igual manera, dejó abierta la posibilidad de participación ciudadana a través de la deliberación presencial en mesas de trabajo, deliberación virtual en los foros de la página web, propuestas ciudadanas que se registran vía telefónica y la participación de los medios de comunicación en seguimiento al proceso para su posterior divulgación ante la opinión pública. Actualmente, las prioridades han sido puestas en conocimiento de la comunidad educativa nacional a través de los portales [www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co) y [www.plandecenal.edu.co](http://www.plandecenal.edu.co)

En resumen, la normatividad vigente reconoce la existencia y participación de otros actores en la formulación de las políticas a través del Consejo Nacional de Planificación para el Plan Nacional de Desarrollo, y/o en los Consejos Territoriales de Planificación para los departamentos, distritos y municipios, respectivamente<sup>61</sup>. La institucionalización de la participación ciudadana en los Consejos de Planeación data de la década de los noventa; no obstante, los niveles de efectividad parecen ser mínimos.

En la Constitución Política se prevé la generación de iniciativas políticas desde los ciudadanos, y/o desde sus representantes en los cuerpos colegiados. Pero la democracia participativa que fue considerada en los artículos 3 y 103 de la Constitución Política<sup>62</sup> no ha tenido una mayor

---

<sup>59</sup> Véase Decreto 1278 de 2002.

<sup>60</sup> Véase Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005. "La educación, un compromiso de todos". MEN-Corpoeducación, y Fundaciones Compartir, Empresarios por la Educación, Luker, Corona, Promigas, Restrepo Barco, Terpel.

<sup>61</sup> Por su parte, la participación ciudadana de manera organizada en los Consejos Nacional y Territoriales de Planificación también es considerada en Ley Orgánica 152 de 1994.

<sup>62</sup> La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su

profundización y el camino hacia la generación de políticas por esta vía aún tiene aspectos a profundizar.

Aunque en Colombia se han tomado como temas regulares para la orientación de las políticas y la planificación educativa la búsqueda de la cobertura, el incremento en calidad y, en los últimos cuatro años, la eficiencia, el tema de la equidad en la educación efectivamente no ha sido puesto de manera explícita, ni con la preeminencia dada a los tres anteriores. De otra parte, los temas educativos relacionados con la equidad regularmente no han sido determinantes en el debate público, ni en las campañas electorales en el país. Por tanto, aún es necesario y posible incidir en la dinámica política haciendo visible entre los actores estatales y no estatales<sup>63</sup> y en la agenda pública los temas de equidad que usualmente no han sido tratados. En segunda instancia, se hace necesario promover la incorporación de dichos asuntos en planes, programas y proyectos públicos territoriales, e informar a la opinión pública en general apoyando su empoderamiento en materia de participación y rendición de cuentas.

En este proceso, FExE considera que ya se han identificado necesidades de profundización en cuanto a: la **promoción de la permanencia** de los niños, niñas y jóvenes de poblaciones vulnerables; la **promoción de acciones que fortalezcan cambios subjetivos en las personas** beneficiarias de proyectos de protección que signifiquen elevar su autoestima y/o su autoconcepto; el reconocimiento y **mejoramiento en su práctica profesional de docentes**, y/o la **armonización de la participación de padres y madres con respecto a su rol como actores de la comunidad educativa**. Todos estos temas aún guardan la necesidad de un mayor reconocimiento tanto en el debate público como en la agenda pública y política.

---

soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

<sup>63</sup> No obstante el panorama del tratamiento apático al tema de la educación en las esferas de debate político, existe un programa denominado “Educación, compromiso de todos”, liderado por el diario *El Tiempo*, que ha venido desarrollando acciones comunicativas sobre la importancia de la educación frente a la opinión pública (vía medios masivos), y durante la última campaña presidencial ha generado foros con candidatos sobre temas sensibles para el sector. Véase: [www.educacioncompromisodetodos.org](http://www.educacioncompromisodetodos.org).

## 2. Tipología y perfiles de actores<sup>64</sup>

### 2.1. Actores del sistema educativo colombiano

#### 2.1.1. Actores estatales del nivel nacional

**Ministerio de Educación Nacional (MEN).** Responsable de implementar y dirigir la política educativa nacional, con incidencia en las políticas territoriales subnacionales. Los principales derroteros de política nacional planteados para la última década son: el aumento de la cobertura, mejoramiento de la calidad y de la eficiencia del sistema.

**Departamento Nacional de Planeación (DNP).** Responsable de los procesos de planificación y asignación presupuestal en coordinación con el MEN. Cumple con la función primordial de la distribución técnica de los recursos a través del Sistema General de Participaciones.

**Congreso de la República.** Responsable de debatir y sancionar el Plan de Desarrollo, así como del trámite y la aprobación de la Ley de Presupuesto y del control político al Ejecutivo. En relación con los intereses territoriales, los representantes en la Cámara pueden llevar iniciativas de políticas al gobierno para su inclusión en las políticas, planes y programas, y en la práctica pueden interceder por recursos para los sectores sociales de sus regiones. En este sentido, entablan relación con el DNP y/o el Ministerio.

#### 2.1.2. Actores no estatales con potencial de incidencia en política pública educativa

Se incluye la participación de la sociedad civil, considerada como el conglomerado de grupos, asociaciones, organizaciones de actores sociales, comunitarios y de base establecidos para efectos de representar intereses y/o condiciones que les son comunes. Por tanto, no serán reconocidos como sociedad civil los individuos o actores que actúan por fuera de los límites de dichas organizaciones. Se contemplan ONG y gremios que han adquirido lugar, injerencia y participación en el sector. Se trata de organismos como Educación Compromiso de Todos, Fundación Corona, Corporación Región y

---

<sup>64</sup> El concepto de actor se toma del esquema propuesto por la Red PROPONE y está utilizado para referirse a "... aquellos que tienen alguna capacidad de moldear el proceso social y el proceso político: con capacidad de agregar intereses y que no son sólo interpeladores a partir de intereses propios. No se trata de una capacidad individual, sino que alude y es una capacidad de incidir como colectivo" (tomado de presentación de Claudia Danani, Buenos Aires, 2005).

diversas fundaciones empresariales, cuyo perfil se orienta a la cogestión de proyectos en instituciones educativas, principalmente sobre temas de cobertura y calidad. Igualmente existen organizaciones nacionales (FECODE o la cooperativa nacional CANAPRO) y territoriales de docentes cuyas voces, frente a la opinión pública, han estado básicamente asociadas durante los últimos años a demandas por mejores condiciones y/o reivindicaciones laborales de sus asociados<sup>65</sup>.

Del mismo modo, se hacen presentes organismos internacionales de cooperación y/o banca multilateral, como Plan internacional, la UNICEF, la Corporación Andina de Fomento (CAF), el BM y el BID, estos últimos regularmente impulsando políticas de gobierno a través de sus mecanismos de crédito. La institución eclesial, considerando los diversos credos (Iglesia Católica, Cristiana, Adventista, entre otras), realiza proyectos de intervención escolar y educativa. Finalmente, se destacan en el plano nacional diversas universidades, siendo las más reconocidas la Nacional y la Pedagógica Nacional, con sus centros de investigación, las cuales han asesorado al MEN sobre política pública educativa en varias oportunidades.

<b>Cuadro 1</b>	
<b>Nivel nacional</b>	
<b>Actores relevantes del Estado con incidencia en políticas públicas educativas</b>	<b>Actores relevantes no estatales con incidencia en políticas públicas educativas</b>
Ministerio de Educación Nacional Departamento Nacional de Planeación Congreso de la República Consejo Nacional de Planeación	ONG y gremios con injerencia en el sector (ej.: Educación compromiso de todos, Fundación Corona, Plan internacional, UNICEF, Corporación Región) Organizaciones de docentes (FECODE, CANAPRO, CEID, entre otros) Organismos internacionales de cooperación y/o banca multilateral (fundaciones internacionales; CAF, BM, BID) Universidades: Universidad Nacional y Pedagógica Nacional Iglesias (diversos credos)

<sup>65</sup> En la década de los ochenta, además de la academia, las organizaciones de maestros tuvieron un rol protagónico con referencia al llamado “movimiento pedagógico” que influyó y enriqueció el debate educativo y aportó en buena medida a la inclusión de los temas pedagógicos en la normatividad vigente.

### **2.1.3. Actores relevantes del Estado con incidencia en política pública educativa en el nivel territorial**

En el nivel territorial la máxima instancia de política pública está personificada en el **Gobernador/a**, para el caso de los departamentos, y en el **Alcalde/sa**, para el caso de los distritos y los municipios. Del despacho del Gobernador/a se deben orientar las políticas que en su momento fueron planteadas en el programa de gobierno que se sometió a escrutinio público del electorado.

Un papel determinante en las políticas territoriales lo juegan: las Secretarías de Educación, las Oficinas de Planeación departamentales, distritales y municipales, los Consejos Territoriales de Planeación, las Asambleas departamentales y los Concejos municipales. Sus principales funciones se describen a continuación.

**Secretaría de Educación departamental, distrital y municipal.** Responsable de dirigir e implementar la política educativa territorial en su jurisdicción político-administrativa, para lo cual debe estar certificada (descentralizada), asimismo debe buscar la articulación con las políticas nacionales.

**Consejo Territorial de Planeación.** Existen departamentales, distritales y municipales. Básicamente coordinan la gestión del Plan de Desarrollo Territorial y, dentro de éste, el respectivo Plan Educativo, con participación de la sociedad civil. Su propósito es observar articulaciones y coherencia entre las líneas gruesas de atención consideradas en los Planes de Desarrollo y las condiciones de la población.

**Cuerpos colegiados de control político (Asambleas departamentales y Concejos municipales).** Son organizaciones de elección popular en las que diputados y concejales ejercen control sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo; son responsables de sancionar el Plan de Desarrollo Territorial, de la aprobación de las ordenanzas y acuerdos presupuestales para la ejecución de los Planes de Desarrollo Territorial y del control político a las actuaciones de las administraciones, incluida la educativa.

Adicionalmente, otros organismos territoriales de dirección de políticas sociales como salud y protección, concurren en la gestión de proyectos intersectoriales, generando esquemas de cooperación para atender circunstancias que afectan a acceso, permanencia y/o calidad educativa en población en condiciones de vulnerabilidad.



## 2.1.4. Actores relevantes no estatales con incidencia en política pública educativa a nivel territorial

Se trata de la participación de ONG, gremios territoriales, organizaciones sociales, comunitarias o de base, similares a sus pares nacionales; también aparecen en los niveles territoriales las organizaciones sindicales de maestros y directivos, la institución eclesial, así como las universidades con sus grupos y centros de investigación que regularmente participan en la realización de proyectos en las instituciones educativas.

<b>Cuadro 2</b>	
<b>Nivel territorial del Estado</b>	
<b>Actores relevantes del Estado con incidencia en políticas públicas educativas</b>	<b>Actores relevantes no estatales con incidencia en políticas públicas educativas</b>
Gobernador /Alcalde Secretaría de Educación Oficina de Planeación Consejo Territorial de Planeación Asamblea departamental / Concejo municipal Otros organismos de dirección de políticas sociales (salud, protección, otros)	ONG y gremios Organizaciones de maestros (sindicatos, corporaciones, cooperativas), centros de estudios pedagógicos, institutos Universidades

## 2.2. Mapa de actores

### 2.2.1. Actores políticos

Son tanto las instituciones estatales y gubernamentales de carácter formal como aquellos actores con interés de participar en la formulación y gestión de la política pública, es decir los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de base y las comunitarias en los distintos niveles. Estos actores definen sus intereses sociales, culturales, religiosos, entre otros, a partir de su posicionamiento frente a las tensiones del sector y buscan insertar sus demandas en la agenda pública y política educativa.

### 2.2.2. Actores internacionales

Se trata de los organismos internacionales con influencia en el sistema educativo, particularmente los de la banca multilateral que al brindar sus recursos (créditos o donaciones para proyectos educativos en el orden

nacional) indican procedimientos y técnicas al sector que se traducen en énfasis a incluir en las políticas. De igual manera, el país cuenta con una buena participación de ONG internacionales que impulsan temas de su interés en la agenda educativa, además de crear y sostener redes de aprendizaje a partir de la intervención e implementación de sus proyectos. Estos actores mayoritariamente se concentran en Bogotá y desde allí influyen regionalmente, aunque en algunos casos también actúan directamente en las entidades territoriales.

### **2.2.3. Actores económicos**

El principal actor económico en el sistema educativo público es la nación, que cumple con la función de proveer en más del 95% los recursos educativos que son ejecutados en las entidades territoriales, principalmente a través del Sistema General de Participaciones y de acuerdo con la ley.

Por su parte, las entidades territoriales deben aportar recursos propios para el desarrollo de sus planes educativos, y en el panorama colombiano, básicamente Bogotá y Medellín muestran un esfuerzo relevante al respecto.

De igual manera, organizaciones de la sociedad civil, como ONG y/o empresarios-fundaciones empresariales<sup>66</sup>, desarrollan acciones en el sector, aportando con proyectos relacionados con: prestación del servicio, en aspectos como el mejoramiento de instituciones educativas, de las condiciones de contexto asociados a la educación, y en acciones de intervención en procesos pedagógicos de enseñanza-aprendizaje, y durante los últimos años en procesos encaminados a la racionalización administrativa del sistema a través de aportes al mejoramiento de los organismo de dirección educativa.

### **2.2.4. Actores académicos-técnicos**

Participan en la generación de información, conocimiento y/o recursos para las políticas educativas. Colombia cuenta con un portafolio de ofertas pedagógicas<sup>67</sup>, la mayoría de ellas generadas desde centros académicos y de investigación. Es común encontrar en los procesos de licitación pública

---

<sup>66</sup> En el caso de los dos escenarios se tienen capítulos territoriales de Empresarios por la Educación.

<sup>67</sup> Se trata de las opciones educativas Escuela Nueva, Postprimaria (ésta de origen en el MEN), Sistema de Atención Tutorial (SAT), Servicio de Educación Rural (SER), Aceleración del Aprendizaje (de origen brasileño) y otras metodologías flexibles para aumentar la competitividad. Para ampliar sobre las ofertas se puede consultar: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-87346\\_Archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-87346_Archivo_pdf.pdf).

para consultoría en el sector a universidades del nivel nacional y territorial<sup>68</sup>.

### **2.2.5. Actores sociales**

Quizás un actor con permanencia en todos los escenarios educativos colombianos y que ha tenido influencia y reacción frente a las políticas sectoriales es el Sindicato de Maestros. Esta organización actúa de manera confederada tanto en el nivel nacional como en el territorial<sup>69</sup>, cuenta con poder de movilización, por lo regular frente a circunstancias que se identifican como contrarias a sus condiciones laborales. Aparte de los sindicatos, se encuentran movimientos sociales, organizaciones sociales de base, barriales, académicas e iglesias.

### **2.2.6. Beneficiarios-destinatarios**

Los principales beneficiarios de las recientes políticas públicas se pueden diferenciar en dos: por una parte, la población sujeto del derecho a la educación y las instituciones educativas que los atienden; y por otra, los organismos de dirección educativa, a quienes se les capacita en el manejo de asuntos administrativos que van desde el nivel nacional hasta el municipal no certificado, encargados de orientar y administrar el sistema educativo.

### **2.2.7. Alianzas**

En el país, los anteriores actores han debido asociarse a través de alianzas para ejecutar varios proyectos o brindar apoyo a políticas educativas. Un estudio reciente registró que entre 1996 y 2005 se conformaron y operan para el sector educativo cerca del 27% de 480 alianzas existentes en el país<sup>70</sup>. Esta forma de organizarse permite conjugar recursos y potenciar acciones frente a debilidades manifiestas de intervención del sistema, o ante la necesidad de combinar intervenciones en sectores que necesariamente no son la educación pero que sí brindan condiciones de

---

<sup>68</sup> Para los escenarios se cuenta con la participación de la Universidad San Buenaventura en Cartagena y la Universidad de Manizales y el Instituto Caldense para el liderazgo.

<sup>69</sup> En desarrollo del proyecto MEPE, para el caso de Manizales es evidente la participación de los maestros sindicalizados en instancias de opinión pública, como es la Mesa por la Educación.

<sup>70</sup> Véase Informe final Banco Mundial y otros. Sistematización de Alianzas en Colombia entre 1996 y 2005. Programa Nacional de Alianzas. Bogotá, 2004, y Fundación ExE. Memoria primer diálogo sobre incidencia en políticas públicas de noviembre de 2006.

soporte al acceso, permanencia y calidad (o abatimiento de otras condiciones de inequidad) que enfrentan los beneficiarios de la educación.

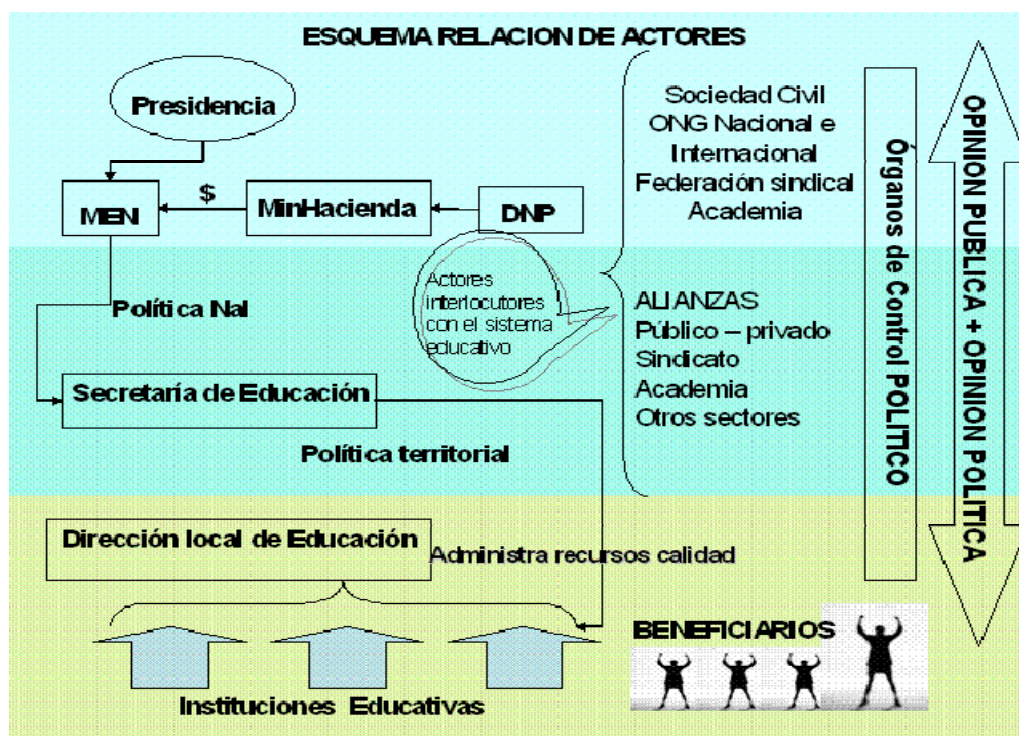
### **2.3. Escenarios de política pública educativa y relaciones entre actores**

El siguiente esquema presenta posibles escenarios de incidencia y el lugar que ocupan los actores dentro del sistema, así como las relaciones entre actores y espacios de articulación, desarticulación, negociación y oposición. El esquema también exhibe relaciones verticales y horizontales entre los actores involucrados, que también encierran tensiones propias de la presencia de intereses particulares, pero que comparten situaciones y espacios comunes frente a la educación colombiana.

En ese sentido, es necesario hacer una distinción: en el caso colombiano existen niveles en el Estado y, por consiguiente, relaciones entre la nación y las entidades territoriales (departamento, distrito y municipio) que hacen posible incidir en política educativa de manera diferenciada.

Tanto las relaciones entre los niveles del Estado como las interacciones entre actores estatales y no estatales del sistema educativo, dan lugar a tensiones que por lo regular se nutren de discursos contrarios o influenciados desde sesgos ideológicos, diversas tendencias políticas y sociales, o desde la afirmación o resistencia al sistema educativo. Estas posiciones se nutren de enfoques académicos, económicos, culturales y educativos, los cuales buscan instituir ideas y prácticas políticas y sociales dentro del sistema educativo constituido.

Dado que el sistema educativo está jerarquizado en niveles y el Estado puede ser considerado como multinivel, se originan relaciones y tensiones entre los niveles y al interior de los mismos, condición que hace compleja la aproximación y hace necesario acotar las relaciones verticales y horizontales que tienen lugar. Dichas relaciones se grafican y describen a continuación.



**A) Las relaciones formales de toma de decisiones, reguladas por una normatividad vinculante y de obligatorio cumplimiento.** Se caracterizan por seguir canales formales entre los organismos de la administración pública nacional, territorial y local (Presidencia de la República, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación, Secretarías de Educación, institución educativa). En este tipo de relaciones existe una tendencia a la homogeneidad en la formulación de planes, programas, proyectos, procesos y acciones, y sus objetivos deben abarcar todos los niveles del Estado. Dichas acciones están sujetas a control fiscal y político por parte de los organismos del Estado. La articulación se da a través de una relación entre niveles estatales en temas concretos, como el manejo y distribución de recursos y prestación del servicio educativo.

En este orden de relaciones el Ministerio de Educación Nacional ha jugado un papel preponderante. Históricamente, los actores no gubernamentales, particularmente el gremio de docentes hasta la profundización a finales de los noventa de la certificación, ha tenido como su principal punto de referencia a dicho Ministerio. En la actualidad es posible identificar esta tensión desplazada hacia las autoridades educativas de los niveles territoriales.

**B) Las relaciones entre actores que se dan de una manera no formal ni regulada y su legitimidad es “implícita”.** Surgen de alianzas y/o convenios (ONG, partidos o movimientos políticos, movimientos sociales, gremios, sindicatos, centros de investigación, universidades, Facultades de Educación, empresa privada, organizaciones comunitarias y religiosas, entre otros) de naturaleza pública y/o privada con el propósito de garantizar el cumplimiento de las demandas hechas por actores sociales y movilizarlas al escenario educativo colombiano.

Los objetivos e intereses de estas relaciones son diversos. Los ámbitos de incidencia son menos concretos y demarcados y los actores pueden intervenir de manera indistinta en ellos. Su estructuración es usualmente coyuntural y sus acciones dependen más de los recursos que se gestionan, de afinidades ideológicas, de los objetivos a desarrollar y de principios como la solidaridad, la responsabilidad social y/o la cogestión pública y privada. Existe una mayor heterogeneidad en la formulación de planes, programas y proyectos y sus objetivos pueden ser focalizados en comunidades específicas, grupos sociales excluidos del sistema y tener impacto en el orden nacional, territorial o local. En principio sólo son objeto de control social.

En síntesis, con lo descrito se indica que en el escenario educativo colombiano las relaciones entre actores estatales y no estatales y las tensiones que de allí se derivan son múltiples, sin desconocer que pueden existir al mismo tiempo tensiones tanto en las relaciones verticales (sujetas a una jerarquía formal) como en las horizontales (propias de la ocurrencia de las relaciones no formales).

### **3. Tensiones entre actores**

**A) Las tensiones coyunturales.** Contemplan aquellas que aparecen en procesos de toma de decisiones sobre aspectos políticos y administrativos de los gobiernos de turno, como sucede con los siguientes temas: la asignación de los recursos por parte del gobierno central y los procesos de certificación a las entidades territoriales; la política educativa del gobierno nacional frente a las políticas educativas de los gobiernos locales que hacen referencia a aspectos relacionados con la descentralización administrativa y política, tales como el ejercicio de autonomía frente a la dependencia del gobierno central; otra tensión que surge entre actores tiene su origen en la realización de proyectos educativos financiados por recursos provenientes de actores privados, en la educación pública.

**B) Las tensiones estratégicas.** Contemplan aquellas relacionadas con asuntos estructurales del sistema educativo oficial, por ejemplo: la posibilidad de incluir la participación de actores no estatales en la formulación de política pública educativa y su capacidad de incidencia en la configuración de un sistema educativo inclusivo en la estructuración de un acuerdo educativo nacional, ligado a un proyecto de construcción social de lo público; así como otra tensión manifiesta en el escenario colombiano es la relación entre actores estatales y no estatales en torno a la realización de acciones en los diferentes niveles del Estado.

De acuerdo con la revisión anterior, el sistema educativo está jerarquizado siguiendo la lógica de los niveles del Estado. Sin embargo, también se observa que cuenta con una dinámica que origina la inserción de actores no estatales en el sistema. Desde ese marco se destacan las siguientes tensiones:

### **3.1. Debate sobre la disponibilidad de recursos para la educación**

La posición oficial señala que el Estado está en capacidad de garantizar la competencia y los recursos con destino al mejoramiento de la calidad educativa del país. A este enunciado se contraponen el discurso respaldado por ONG, dos partidos políticos (Liberal y el Polo Democrático Alternativo), algunos académicos y el gremio sindical, quienes indican que, por el contrario, el Estado no está en capacidad de garantizar los recursos comprometidos por la aprobación del Acto Legislativo 011 de 2006 y del actual Plan de Desarrollo.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) propuso una reforma a las transferencias para evitar que la nación y las regiones quiebren, y argumentó que el gobierno central necesita más recursos para pagar sus gastos y fortalecer la descentralización, para lo cual propuso ampliar la autonomía de las autoridades locales para que redistribuyan los recursos provenientes de las transferencias. Por su parte, la Comisión Independiente del Gasto Público (CIGP) constató que el déficit fiscal está por encima del 4% del PIB, y uno de los problemas de la nación fue reasumir responsabilidades de competencia regional que aumentan el gasto<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Ver Carolina Rentería (DNP): Propuesta de reforma constitucional al Sistema General de Participaciones. Acto Legislativo 011 de 2006. Senado 169/06, Cámara, segunda vuelta, marzo de 2007.

Adicionalmente, el DNP indicó que se debe tratar de fortalecer y garantizar el proceso de descentralización porque los alcaldes y gobernadores contarán con recursos crecientes y estables para planificar y lograr el desarrollo de su territorio, y que la inversión articulada de recursos del Presupuesto Nacional permitirá avanzar en la coordinación, concurrencia y subsidiaridad, cumpliendo con el mandato constitucional de país unitario descentralizado<sup>72</sup>. Aunque se incluye en la propuesta del DNP ampliar la autonomía de las autoridades locales, no existe registro de las posibles discusiones a favor o en contra sobre este asunto.

En contraposición, FECODE señaló un conjunto de efectos del Acto Legislativo 011 de 2006 en la educación, en donde argumentó que hace seis años, de cada 100 pesos de los Ingresos Corrientes de la Nación, se transferían 43 a las regiones para financiar la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico, mientras que en el 2007 se transfieren 33 pesos, y con la reforma, para el año 2016, la cifra caería a 27 pesos. Este actor señala que entre el 2002 y el 2007 las regiones dejaron de percibir 27 billones de pesos, y entre 2008 y 2016, la cifra aumentará a 49 billones; por esa razón solicitó incrementar en seis puntos reales a partir del año 2008 lo destinado a educación. Con ese aumento el sector educativo tendría en el año 2016 algo así como 16,7 billones de pesos, frente a los 13,1 que dice el gobierno<sup>73</sup>.

El debate legislativo se cerró con la aprobación de la iniciativa gubernamental el 12 de junio de 2007, estableciendo que las transferencias a las regiones crecerán de acuerdo a la inflación más un 4%, y en el 2010 en 3,5% real. Entre el 2011 y el 2016, los recursos que el gobierno central girará a las regiones proveniente de los Ingresos Corrientes de la Nación aumentarán en la inflación más 3% real. Además, para la educación se asignaron porcentajes adicionales liquidados sobre el Sistema General de Participaciones (SGP), que significan 1,3% para los dos primeros años, 1,6% para el tercero y 1,8% para los seis últimos. Estas sumas adicionales no hacen base de liquidación para el año siguiente. A partir del año 2017, el

---

[http://www.cid.unal.edu.co/files/news/070315\\_reforma\\_sgp\\_segunda\\_vuelta\\_\[modo\\_de\\_com.pdf](http://www.cid.unal.edu.co/files/news/070315_reforma_sgp_segunda_vuelta_[modo_de_com.pdf). Jorge Correa. "Gasto público está disparado porque el gobierno central invierte en responsabilidades regionales", en [http://www.eltiempo.com/economia/2007-06-10/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR-3590288.html](http://www.eltiempo.com/economia/2007-06-10/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3590288.html).

<sup>72</sup> Ver Carolina Rentería (DNP): Propuesta de reforma constitucional al Sistema General de Participaciones. Acto Legislativo 011 de 2006. Senado 169/06, Cámara, segunda vuelta, marzo de 2007.

[http://www.cid.unal.edu.co/files/news/070315\\_reforma\\_sgp\\_segunda\\_vuelta\\_\[modo\\_de\\_com.pdf](http://www.cid.unal.edu.co/files/news/070315_reforma_sgp_segunda_vuelta_[modo_de_com.pdf). Jorge Correa. "Gasto público está disparado porque el gobierno central invierte en responsabilidades regionales", en [http://www.eltiempo.com/economia/2007-06-10/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR-3590288.html](http://www.eltiempo.com/economia/2007-06-10/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3590288.html).

<sup>73</sup> Circular 14 de FECODE, en [http://fecode.edu.co/descargas/ci\\_07/ci\\_14\\_07.pdf](http://fecode.edu.co/descargas/ci_07/ci_14_07.pdf).



crecimiento de las transferencias será el promedio del comportamiento de los ICN en los cuatro años anteriores. Los recursos se destinarán a cobertura y calidad<sup>74</sup>. La iniciativa aprobada se sostiene en que existen los recursos suficientes para atender el sistema educativo.

El debate se concluyó con la aprobación por parte del Congreso de la iniciativa de ley presentada por el gobierno. No obstante, la tensión continúa y no ha sido superada, al punto que sus opositores prepararán un referendo aprobatorio con la participación de Comités Pro-Referendo en todos los departamentos y municipios, y una demanda ante la Corte Constitucional del acto legislativo recién aprobado<sup>75</sup>.

### **3.2. Necesidad de articulación entre la política educativa nacional y la política educativa territorial**

La descentralización educativa, a pesar de las imperfecciones, conllevó una redistribución del poder, dotando de competencias y responsabilidades específicas a la nación, los departamentos, los distritos y los municipios. No sólo el nivel central es responsable de la gestión de políticas públicas educativas, también lo son las administraciones territoriales que tienen la potencialidad de asumir lineamientos nacionales, pero generando respuestas locales pertinentes a su población y su territorio. Esta tensión se ve reflejada en la existencia de una política educativa nacional preeminente sobre los desarrollos territoriales y locales.

Existen casos recientes del ejercicio de autonomía en la construcción de políticas educativas territoriales, tales como las políticas de las Secretarías de Educación de Bogotá y Medellín. Éstas determinan metas específicas a alcanzar en el distrito y el municipio respectivamente, pero guardan correlación con los lineamientos de la nación. Aunque desarrollan énfasis de política diferentes a los del nivel central, se encuentran coincidencias en objetivos como mejorar resultados en las pruebas de Estado, disminuir índices de deserción y repitencia, incrementar cobertura e ingreso a la educación superior, entre otros.

---

<sup>74</sup> Esta información fue corroborada con la información oficial publicada, con los documentos de FECODE y el registro disponible en prensa. [http://www.conaced.edu.co/Divulgacion/docs/anteproy\\_acto11-07.doc](http://www.conaced.edu.co/Divulgacion/docs/anteproy_acto11-07.doc), y Circular 14 de FECODE, en [http://fecode.edu.co/descargas/ci\\_07/ci\\_14\\_07.pdf](http://fecode.edu.co/descargas/ci_07/ci_14_07.pdf).

<sup>75</sup> Circular 14 de FECODE, en [http://fecode.edu.co/descargas/ci\\_07/ci\\_14\\_07.pdf](http://fecode.edu.co/descargas/ci_07/ci_14_07.pdf).

Ya de manera particular, la política educativa de Bogotá<sup>76</sup> contempla elementos de reconocimiento y participación de la comunidad educativa, la academia y las organizaciones sociales en los foros locales educativos y como uno de sus programas, guardando diferencias con las prácticas de planificación propias del nivel nacional<sup>77</sup>.

Por su parte, Medellín ha venido adelantando una política que amplía la visión nacional de cobertura y calidad; para el efecto, en su Plan Educativo<sup>78</sup> considera la calidad como una de sus principales metas y procura garantizarla a partir de un conjunto de programas que profundizan las directrices nacionales. Se trata de los siguientes programas: I. "Programa Buen Comienzo", de educación inicial; II. "Programa Nadie por Fuera", de acceso a la educación; III. "Mejores Colegios", con la implementación de tres estrategias para todas las instituciones: mejoramiento de la calidad y la infraestructura escolar, mejoramiento del desempeño académico de las IE peor evaluadas en las pruebas nacionales, y fortalecimiento de la gestión de manera integral; IV. "Maestros al Tablero", formación docente en matemáticas, lenguaje, necesidades educativas especiales, cultura informática y gestión escolar; V: "Programa Conocimiento al Servicio de la Sociedad", con formación técnica y tecnológica para estudiantes de 10º y 11º, y VI. "Medellín También Educa", que apoya el aprendizaje de estudiantes a través de la ciudad<sup>79</sup>. Lo anterior muestra cómo en el nivel local se acepta y se hace concreta la aplicación o no de las políticas públicas propuestas desde el nivel nacional.

Los anteriores casos son muestra del ejercicio de una acción que tiene la potencialidad de privilegiar más las intenciones de política local, frente a la regla general que privilegia una relación más dependiente y lineal con la concepción de política nacional, y que en ocasiones desconoce el compromiso de corresponsabilidad entre todos los niveles del Estado respecto a garantizar el derecho a la educación de la población.

---

<sup>76</sup> "Bogotá, una gran escuela para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor", es el Plan Sectorial de Educación 2004-2008.

<sup>77</sup> Decreto 379 del 13 de septiembre de 2006, por el cual se convocan los Foros Educativos Institucionales, Locales y el Foro Distrital en Bogotá D.C., para el año 2006. EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL.  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21581>.

<sup>78</sup> "Medellín, la más educada", es el Plan de Educación Sectorial 2004-2007.

<sup>79</sup> Edgar Arias Orozco: "Veeduría, una acción ciudadana para mejorar la gestión pública. El derecho a la educación con calidad en Medellín" (Informe para el FLAPE - Nodo Medellín), en <http://www.veeduriamedellin.org.co/noticias.shtml?x=640>.

### **3.3. Lineamientos curriculares nacionales y aplicación de prácticas pedagógicas en la institución educativa**

Existe tensión entre actores encargados o con potencialidad de desarrollar el currículo escolar; esta tensión es observable en dos situaciones que se suscitan en el sistema educativo. La primera hace referencia a los esfuerzos por generar currículo de acuerdo con el contexto de la IE; la segunda tiene lugar en las comunidades que formulan sus Proyectos Educativos Comunitarios (PEC), como manifestación de autonomía pedagógica, frente a las orientaciones para aplicar los lineamientos curriculares y las directrices nacionales propuestas desde el MEN.

En cuanto al tema de autonomía curricular de las IE, los lineamientos de la política pública educativa han sido planteados como referentes, y no como contenidos exhaustivos que abarquen todos los aspectos que requiere la escuela. De hecho, el MEN ha propuesto los lineamientos como procesos amplios que requieren ser trabajados por los docentes y los directivos de las IE para darle contexto y contenido a las áreas. Sin embargo, existen manifestaciones de algunos docentes sobre dicha situación, en donde consideran que el MEN no les ha dado las herramientas suficientes para trabajar en el aula los lineamientos<sup>80</sup>. En esos casos, la política se ve deslegitimada porque en su implementación o no se conoce y/o no se acepta; igualmente, surgen resistencias a su aplicación precisamente porque no hay flujos, ni medios de comunicación adecuados entre los estamentos.

En cuanto al tema de los PEC, es aún más complejo y conflictivo por la existencia de una oferta pública oficial frente a la generación de otra también pública desde las comunidades organizadas, que se plantea como búsqueda de la equidad al incluir aspectos relevantes para organizaciones de campesinos, indígenas, afrodescendientes, gitanos (familia ROM), desplazados por situaciones de violencia y conflicto armado, discapacitados, habitantes rurales y urbanos marginales, quienes han generado sus propios procesos educativos o de etnoeducación. Estos desarrollos plantean desafíos para la política pública educativa, pues se constituyen en otras respuestas para garantizar cobertura, pertinencia, calidad y permanencia.

---

<sup>80</sup> En desarrollo de los proyectos que involucran docentes, como es el caso de MEPE, sobre todo en los primeros momentos de intervención, estos comentarios son expresados cuando se trabajan temas relacionados con la autonomía curricular.

La tensión se origina en tanto otras experiencias sugieren alternativas a las propuestas por el MEN. Este hecho representa un reto para los actores vinculados en la tensión, de tal suerte que puedan desarrollarse y construir proyectos educativos diseñados desde las comunidades que sean acordes a sus situaciones, sean pertinentes sin que el sistema educativo y sus orientaciones impliquen acotar la iniciativa local. Por otra parte, representan un reto para el MEN en cuanto posibilita la constitución de un campo de políticas públicas educativas en donde se da cabida a la diversidad<sup>81</sup>.

La existencia de los esfuerzos comunitarios por generar sus propias alternativas curriculares, muestra la necesidad de cubrir aspectos sociales y culturales que responden a las condiciones locales de sus beneficiarios. En los casos en los que se construyen los PEC y se sostienen por la comunidad y las organizaciones de base, se potencia la identidad, la convivencia en la diversidad y la participación en la construcción de un proceso educativo público que también puede ser pensado como legítimo, así guarde distancias con los ejes principales que se impulsan desde los niveles centrales.

### **3.4. Relación entre actores estatales y no estatales**

Una primera situación propia de esta tensión es el carácter no regulado que tiene la acción de los actores no estatales; en segunda medida, dicha acción ni siquiera está cualificada; es decir, que bien se pueden encontrar acciones que provocan resultados e impactos tanto positivos como negativos. En una tercera instancia, los procesos de generación de confianza entre actores regulares del sistema educativo (funcionarios públicos, directivos escolares, administrativos, maestros) y actores no estatales, regularmente se ve matizada por la prevención (poca confianza) desde los actores educativos “tradicionales”, muy probablemente motivados por la pérdida de poder en las esferas escolares. No se puede desconocer que en otros espacios existe un clima favorable para la participación de actores no educativos y para la constitución de alianzas como mecanismo de fortalecimiento institucional para la prestación del servicio.

Generalmente se reconoce que las administraciones territoriales continúan manteniendo relaciones distantes, herméticas y tradicionales con los demás actores involucrados en el sector. Los variados escenarios territoriales colombianos se muestran como inciertos para adelantar acciones de

---

<sup>81</sup> Se considera la cultura étnica, lingüística, de género, de religión, de aprendizaje, como alternativa para enfrentar la dinámica de exclusión e inclusión de las poblaciones en la educación

incidencia en la esfera pública local. Esta distancia se convierte en una de las razones por las cuales no son evidentes procesos afianzados de concertación, toma conjunta de decisión, formulación, implementación, rendición de cuentas y evaluación de política pública educativa local con la participación de actores estatales y no estatales.

Por su parte, el accionar de las organizaciones de la sociedad civil y de los actores no estatales ha buscado abarcar espacios alternos que sólo la acción estatal parece no cubrir completamente. Es el caso de la cogestión de proyectos e iniciativas que adelantan organizaciones comunitarias, hasta la acción de ONG internacionales en torno a temas educativos. Estas organizaciones, en una primera instancia, parecen ser más grupos de interés en torno a la educación, pero en su interacción histórica con los asuntos públicos educativos están en camino de convertirse en actores de política pública.

Una hipótesis manifiesta durante la realización de un diálogo regional de políticas públicas educativas, en mayo de 2007, señala que entre actores regionales no se tiene un acuerdo en lo fundamental sobre el rumbo del sector educativo; es decir, no existe entre los actores consenso hacia dónde y para qué se educa en cada territorio. Asimismo, si bien no se evidencia un reconocimiento de la complementariedad de los roles, funciones y acciones que adelantan cada uno de los actores, sí se señala la necesidad de buscar un espacio de diálogo sobre los imperativos educativos, que ordene el jalonamiento del proceso de incidencia en políticas.

### **3.5. Acceso a otras fuentes de recursos no estatales**

El accionar de los actores no estatales permite identificar otras fuentes de recursos para el sistema educativo y en particular para las instituciones educativas; este flujo ocurre de una manera no constante, pero señala la apertura del espacio a organizaciones no gubernamentales internacionales, nacionales y locales, organismos de cooperación internacional, organizaciones de base, empresa privada, miembros de la academia y la Iglesia. Dichos recursos se invierten en el desarrollo de proyectos educativos por lo general alternativos o complementarios a la oferta oficial.

Así, se generan tensiones entre los actores por: el origen y acceso a los recursos, la competencia para lograr los recursos, la focalización o priorización puede generar inequidad porque se impacta a actores o

regiones específicas, y otras que podrían estar en una condición similar no son consideradas.

Algunos actores, particularmente académicos, se manifiestan en desacuerdo con el ingreso de recursos privados a la educación pública, dado que ésta no puede ser concebida como un servicio, sino como un bien público; otros actores consideran que los dineros privados en la gestión de la política pública educativa condiciona la educación pública a los principios e intereses de los actores privados benefactores. De lo anterior se entiende que la entrada de actores y recursos privados a la educación marca una tendencia.

Los discursos opositores que identifican principios propios del mercado en la educación indican que esta circunstancia afecta negativamente la responsabilidad del Estado frente a lo público. Esta tensión teóricamente se nutre desde dos posturas: por una parte, un grupo de actores sostiene que los principios que deben regir la prestación de la educación como un bien público, determinan que esta es entendida como un medio que posibilita una formación integral, el crecimiento personal y la constitución de la subjetividad<sup>82</sup>. Por otra parte, se contraponen la visión que considera que la educación forma parte de los factores que provee y posibilita el desarrollo económico, y en esa medida debe operar en concordancia con los principios de mercado<sup>83</sup>.

No obstante, desde algunos actores no estatales que también defienden la posibilidad de ser cogestores de la educación pública, su discurso está sustentado en considerar que su acción corresponde a principios de responsabilidad social y solidaridad en favor de la mitigación de la inequidad social, y que alianzas de cooperación público-privadas pueden presentar alternativas viables dentro de los procesos sociales. Esta tensión presenta fuertes debates entre actores de la academia, empresa privada, organismos de cooperación internacional, ONG y sindicatos.

### **3.6. Calidad y niveles de participación en los mecanismos de toma de decisiones**

Los esquemas instituidos para tomar decisiones en la esfera pública estatal generan tensiones. Aunque están abiertos los espacios y se han promulgado

---

<sup>82</sup> Se puede revisar el artículo de Adolfo Atehortúa Cruz "La revolución educativa: momentos y perspectivas". En *Revista Colombiana de Educación*, UPN, N° 44, primer semestre de 2003.

<sup>83</sup> Algunos teóricos han denominado dicha tendencia como el nuevo realismo educativo. Se presenta un análisis profundo sobre el asunto en Alberto Martínez Boom: "La educación en América Latina: de políticas expansivas a estrategias competitivas". En *Revista Colombiana de Educación*, UPN, N° 44, primer semestre de 2003.

los mecanismos de participación ciudadana, la ruta de construcción de procesos democráticos en el ámbito público no es tan clara y su efectividad no está asegurada.

Tal el caso de la construcción del actual Plan Decenal de Educación<sup>84</sup>, que brinda varias opciones para la participación con el propósito de nutrir la consulta ciudadana y la deliberación pública. No obstante, su amplio proceso de formulación plantea retos con respecto al tema de formación y cualificación para la participación, fortalecimiento de aspectos relevantes de una cultura política democrática y mecanismos formales y no formales de participación ciudadana.

Regularmente, se parte del supuesto que quienes participan tienen suficiente información y conocimiento sobre los asuntos públicos educativos, y en esa medida están preparados para asumir el debate y la construcción colectiva del plan. Frente al reto de convocar diferentes voces surgen inquietudes en cuanto a qué tanto del proceso y cómo los resultados de dicha deliberación pública se verán reflejados en la versión aprobada del plan. En la tercera fase del plan se espera la participación en los debates de los estudiantes, sus familias, los maestros y maestras y los directivos de las IE<sup>85</sup>. El reto que plantean estas reflexiones es identificar rutas de formación de actores educativos para que se conviertan en sujetos de política pública educativa.

Dos hechos recientes ejemplifican que a través de la consolidación de experiencias comunitarias es posible fortalecer una política para atención educativa a las poblaciones más vulnerables<sup>86</sup>. Estas experiencias muestran las bondades de reconocer la acción de actores educativos, sociales y culturales en los procesos de concertación de política pública. En Cartagena, en el Palenque de San Basilio, la comunidad se organizó y generó reflexiones, análisis, resistencia e inclusive reformulación de líneas de política pública educativa en torno a las necesidades de la población afrodescendiente. En efecto, ante la falta de atención adecuada y de considerar aspectos de discriminación, identidad e interculturalidad por parte del Estado, los actores plantearon un proyecto educativo comunitario-

---

<sup>84</sup> La información sobre el plan decenal se puede revisar en la página [www.plandecenal.edu.co](http://www.plandecenal.edu.co).

<sup>85</sup> Boletín digital de noticias N° 68 del Canal Iberoamericano de noticias sobre educación. [http://www.lpp-uerj.net/olped/cined/Boletin\\_CINED/Boletin\\_CINED\\_Nro68.htm](http://www.lpp-uerj.net/olped/cined/Boletin_CINED/Boletin_CINED_Nro68.htm).

<sup>86</sup> <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-87346.html>.

PEC que derivó en la inclusión de la cátedra afrocolombiana en los lineamientos curriculares en educación<sup>87</sup>.

De igual manera, en Manizales, el caso del Colegio Villa del Pilar ha logrado avanzar en la atención de personas con necesidades educativas especiales, a través de las aulas multigrado y multiedad para niños, niñas y jóvenes con discapacidad. Una experiencia que ya ha sido reconocida por el MEN como significativa y ha inspirado los lineamientos para la atención de poblaciones en condición de vulnerabilidad<sup>88</sup>. Finalmente, la adopción de metas de equidad, así como el apoyo a las pedagogías activas, en el Plan de Desarrollo del municipio son parte del conjunto de temas apoyados desde iniciativas privadas que recalcan en el escenario de las políticas territoriales<sup>89</sup>.

### **3.7. Movilizaciones e incidencia en políticas públicas educativas**

Los derechos constitucionales consagran la manifestación y movilización pública y/o la libre asociación de los ciudadanos en los artículos 10, 20 y 37 de la Constitución Política. En esta perspectiva, y en particular dentro del sector educativo, son especialmente reconocidas durante los últimos años por la opinión pública manifestaciones que regularmente están asociadas con las organizaciones magisteriales. Estos hechos generan una tensión entre quienes se manifiestan, aquellos a quienes se dirigen las demandas y otros actores educativos (estudiantes, padres y madres, entre otros) que se ven afectados directamente por las movilizaciones. Estos hechos también son expresión de la presencia de diversos conflictos dentro del sistema educativo.

Al observar las recientes manifestaciones de actores sociales (partidos políticos y algunos movimientos sociales nacionales y sindicales) se encuentra que durante el primer semestre de 2007 se realizaron alrededor de veinte manifestaciones sociales entre marchas, protestas, paros, movilizaciones en contra del recorte de las transferencias, el Plan Decenal

---

<sup>87</sup> Véase “San Basilio de Palenque, Patrimonio Cultural e Intangible de la Humanidad”, en [http://www.renacientes.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=40&Itemid=62](http://www.renacientes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=62).

<sup>88</sup> Véase “Diferencias que acercan e integran”, en revista *Al Tablero*, N° 28, marzo-abril de 2004, o en la dirección <http://www.mineduacion.gov.co/1621/article-87373.html>.

<sup>89</sup> En las metas del milenio del municipio de Manizales y por acción de fundaciones empresariales se incluyeron tres metas que tienen que ver con la inclusión de pedagogías activas, la calidad y el tratamiento de la inequidad. Por su parte, el proyecto MEPE de FExE auspiciado por la Fundación Ford promovió la adopción de las pedagogías actividades dentro de las estrategias para abatir la equidad.



de Educación y el Plan de Desarrollo Nacional 2006-2010<sup>90</sup>. Por su parte, se registraron en el primer cuatrimestre tres huelgas que reivindicaban asuntos laborales del magisterio, dos referidas a política educativa, dos paros nacionales (uno a comienzos de marzo y otro en abril). Se declararon paros indefinidos por FECODE los días 23 de febrero, 15 y 23 de mayo de 2007<sup>91</sup>.

También hubo movilizaciones en contra de la propuesta gubernamental sobre transferencias el 30 de mayo, 1, 13 y 15 de junio, entre otras. Sobre este último tema parece ser que independientemente de las demandas el Congreso aprobó lo general de la propuesta oficial el 12 de junio pasado. De tal suerte que para el segundo semestre se han programado nuevas protestas y movilizaciones por parte de los contradictores. En la historia reciente del sector se muestra la ocurrencia de manifestaciones por parte de actores contestatarios, cuya incidencia efectiva sobre la normatividad educativa aprobada parece ser baja<sup>92</sup>.

Las manifestaciones sociales y políticas que se registraron aludieron a diversos objetivos, como fueron: el impulso a un Plan Educativo Nacional, en el que se incluya un aumento en el rubro destinado a educación dentro del presupuesto nacional para atender a la juventud y la niñez, o el restablecimiento del derecho a la educación gratuita-obligatoria, en todos los niveles y modalidades de alto contenido científico y tecnológico, financiada y administrada por el Estado sin discriminación ni fichas de estratificación personal y familiar<sup>93</sup>.

Estructuralmente, los actores estatales se muestran fuertes en el escenario y definiendo los lineamientos en política pública educativa; por su parte, los no estatales continúan buscando alternativas para participar en la gestión de lo público, la toma de decisiones y en la inserción de demandas en la agenda de políticas públicas.

---

<sup>90</sup> Declaración de la Coordinación Multiestamentaria Nacional, 14 de mayo de 2007, en [http://www.foro-latino.org/info\\_flape/mail27\\_24-05-07.htm](http://www.foro-latino.org/info_flape/mail27_24-05-07.htm).

<sup>91</sup> Según datos del documento "Acción sindical docente en América Latina. X informe cuatrimestral. Enero-abril de 2007", pp. 13-17. El marco del proyecto conflictividad educativa en América Latina. <http://www.lpp-uerj.net/olped/Documentos/conflitos/acaosindical/InformeCuatrimestral2007.pdf>. Del Observatorio Latino-Americano de Políticas Educativas.

<sup>92</sup> En la historia reciente colombiana, la promulgación del Acto Legislativo 01 del 30 de julio 2001, base de la Ley 715 de 2001, así como las transformaciones en el Estatuto Docente, Decreto 1278 de 19 de junio de 2002, provocaron manifestaciones de oposición de los actores educativos, reportan que las propuestas oficiales fueron las que mayoritariamente se consolidaron. <http://www.mineduccion.gov.co/1621/find-results.html>.

<sup>93</sup> Circular 14 de FECODE, en [http://fecode.edu.co/descargas/ci\\_07/ci\\_14\\_07.pdf](http://fecode.edu.co/descargas/ci_07/ci_14_07.pdf).

## **4. Ámbitos de decisión de actores identificados e interacciones en juego**

A partir de la sistematización elaborada sobre Modelos Escolares para la Equidad, se han identificado los siguientes ámbitos de incidencia en políticas públicas educativas territoriales, entendidos todos ellos como líneas para la acción sobre las cuales es posible materializar la influencia de los actores no estatales sobre las decisiones de políticas educativas. Ver Anexo 2, en el que se grafican los ámbitos que se describen a continuación.

### **4.1. Ámbitos de incidencia en el nivel territorial**

De acuerdo con la experiencia del MEPE se vislumbran mayores posibilidades de injerencia en los procesos de gestión de políticas públicas educativas en el ámbito territorial, que en la esfera nacional. Entre las razones se encuentra el hecho de que los actores territoriales están más cerca de la administración pública, de los políticos y de las autoridades distritales y departamentales, como uno de los efectos de la descentralización administrativa. Esta injerencia se hace manifiesta en las acciones que han sido reportadas por las alianzas en sus entidades territoriales y se identifican ámbitos sobre los cuales realizar acciones para incidir.

#### **4.1.1. Acuerdos iniciales y cabildeo**

Los acuerdos iniciales y las acciones de cabildeo están relacionados con el proceso de aproximación y generación de confianzas entre los actores no estatales y las instancias administrativas públicas territoriales. Su principal función es garantizar como mínimo las condiciones de inicio y funcionamiento de los acuerdos y acciones de cabildeo. De este modo se orientan a propiciar que los procesos de negociación y participación que se adelantan con actores provenientes de sectores sociales, en este caso relacionados con el sector educativo, se inserten en la agenda pública. Asimismo, se trata de involucrar a los responsables en la toma de decisiones en alternativas como los Modelos Escolares para la Equidad (MEPE), para que desde su esfera de acción y el reconocimiento de los beneficios que se pueden alcanzar se apunte dicho proceso.

#### **4.1.2. Inclusión de aspectos relacionados con abatimiento de inequidad educativa en los presupuestos oficiales**

Las acciones identificadas y adelantadas en este ámbito consisten en incluir asignaciones presupuestales para las acciones estructuradas en contra de la inequidad, que se acuerdan en las respectivas entidades territoriales (distritos, departamentos y municipios). Ahora bien, el que se destinen recursos desde el sector público oficial para mejorar la equidad educativa, no significa que se cuente con una política educativa territorial para ese efecto. En algunos casos, la toma de decisiones no es consecuente con la racionalidad administrativa porque aunque se incluyan los recursos para el desarrollo de ciertos proyectos, la decisión de destinarlos a dichos proyectos puede cambiar en tanto depende de si el gobernante lo considera pertinente a sus prioridades al momento de ejecutar.

#### **4.1.3. Generación de planes, programas y proyectos relacionados con abatimiento de inequidad educativa**

Quizás esta instancia es la que demanda un contacto directo y continuo entre los actores no estatales con los actores responsables de la toma de decisiones, es decir con funcionarios de la administración pública, con los partidos políticos y los candidatos a ocupar cargos públicos, para la inclusión de intereses en planes, programas y proyectos de las respectivas políticas públicas educativas territoriales. Se debe entrar a informar y formar mediante contacto directo en eventos como diálogos, foros, seminarios, mesas de trabajo, entre otros, que posibiliten un flujo de información a distintos actores.

En segundo lugar y en consonancia con las posibilidades de participación existentes en Colombia, es necesario influir sobre las instancias de formulación de los planes de desarrollo. Allí es en donde se materializa la intención política del mandatario que ha sido elegido y es donde (sobre sus grupos de trabajo y equipos técnicos) se debe observar acompañamiento e interlocución, brindando elementos técnicos y buscando que éstos sean reconocidos como alternativa de solución a los problemas educativos que han sido diagnosticados en materia de inequidad.

Como se colige, actuar sobre este ámbito demanda conocer la agenda política de elección y la técnica de formulación de planes-programas-proyectos. Esta acción es posible cada vez que el ciclo electoral se renueva.

#### **4.1.4. Inclusión en la agenda pública**

La agenda pública integra aspectos de la agenda política, social y de opinión pública, la cual se construye a partir de la participación de diversos actores políticos, funcionarios públicos, de control político, como concejales, ediles, diputados, senadores, entre otros; partidos políticos, candidatos a ocupar cargos públicos y ciudadanos en general; de los actores provenientes de los movimientos sociales, de la sociedad civil y de aquellos que surgen de la empresa privada y los medios de comunicación.

Se nutre con la conformación de alianzas y la ocurrencia de actividades tan diversas como la organización de seminarios, conversatorios, talleres, mesas de trabajo, espacios de diálogo y reflexión, reuniones formales e informales, movilizaciones sociales, protestas y huelgas, divulgación de información y piezas de comunicación, el fortalecimiento de canales de comunicación y formación de la opinión pública frente al problema y/o al tema de la inequidad en educación. En los niveles territoriales, cuanto más pequeña es la entidad territorial, la opinión pública está más cerca de sus gobernantes. En ese mismo sentido, cuando se trata de influenciar una opinión pública nacional, la distancia entre la gente y sus gobernantes está mediada por medios masivos de cobertura amplia; este hecho determina en buena parte el tipo de manejos sobre medios y eventos que puedan realizarse.

#### **4.1.5. Mecanismos de negociación, toma de decisiones e implementación de la PPE**

Este ámbito de incidencia sugiere la necesidad de un espacio de negociación entre los actores políticos y los actores sociales. En él se busca brindar información<sup>94</sup> y formación en materia de los propósitos para abatir la inequidad educativa, se señalan los recursos que cada una de las partes puede aportar, los compromisos que cada uno puede asumir, los beneficios para cada uno de los actores y el impacto social que tendría el desarrollo de cualquier proyecto a partir de una alianza.

Del mismo modo, se identifican obstáculos y dificultades en la implementación de la propuesta. El desarrollo de este espacio es importante

---

<sup>94</sup> Obviamente, la información no sólo se brinda para efectos de identificar qué está sucediendo en materia de inequidad educativa en un determinado territorio y/o con un determinado grupo de población, sino que también se ofrecen elementos o se abre la posibilidad de elaborar propuestas relacionadas con la manera de solucionar o abatir la inequidad.

para lograr durante la fase de toma de decisiones sobre asuntos de política pública educativa la inclusión de la problemática, la temática y su debate con planteamientos acordes y propuestas viables. Las acciones dentro de este ámbito guardan una relación directa con las señaladas para la inclusión en planes, programas y proyectos.

## **5. Reflexión final**

Proyectar la incidencia en políticas públicas requiere implementar acciones acertadas y pertinentes que se inician por: I) conocer y reconocer los actores con sus dificultades y potencialidades de participación; II) conocer y reconocer a todos aquellos actores estatales y no estatales que tienen o pueden llegar a tener espacio e injerencia en el juego democrático; III) caracterizar sus perfiles e intereses permite observar las relaciones y tensiones que a partir de su accionar se producen, así como identificar su capacidad de resistir, construir, transformar o mantener los escenarios existentes e influir sobre el sistema educativo instituido.

De ahí que la búsqueda de mecanismos y rutas para la construcción, diseño, formulación e incidencia en política pública implica un trabajo de información, formación, negociación, concertación, de carácter colectivo e incluso de todos los actores involucrados en el sistema educativo.

La importancia de este tipo de procesos radica en la posibilidad de incluir en la agenda pública demandas desde la participación de los actores, procurando garantizar transparencia y efectividad en la toma de decisiones sobre los asuntos que les competen, tanto a los actores estatales como no estatales, en el juego democrático. Fortalecer la participación política, a través del ejercicio de la incidencia de otros actores, legitima las acciones de los gobernantes.

Finalmente, desde una mirada local colombiana y dado que la democracia y la participación exigen una permanente revisión de las condiciones sociales y políticas que las hacen posible, es pertinente mantener una observación de procesos similares en otros países de América Latina, acción que se esperaba contribuya a encontrar aspectos que permitan una mayor comprensión y aprendizajes en torno al ejercicio de la incidencia.

## **6. Bibliografía**

Atehortúa Cruz, Adolfo: "La Revolución Educativa: momentos y perspectivas". En *Revista Colombiana de Educación*, UPN, N° 44, primer semestre de 2003.

Banco Mundial: Informe final. Sistematización de Alianzas en Colombia entre 1996 y 2005. Programa Nacional de Alianzas. Bogotá, 2004.

Bés Martín (INT/FIS), Rafael Hernández (RE3/OD5) y Carlos Oliva (RE3/OD5), Ivania Rivas (RE3/RE3): Colombia. "Descentralización nuevos desafíos".

Boletín Digital de Noticias N° 68 del Canal Iberoamericano de noticias sobre educación. 20/03/07 al 04/04/07 en [http://www.lpp-uerj.net/olped/cined/Boletin\\_CINED/Boletin\\_CINED\\_Nro68.htm](http://www.lpp-uerj.net/olped/cined/Boletin_CINED/Boletin_CINED_Nro68.htm)

Circular 14 de FECODE, en [http://fecode.edu.co/descargas/ci\\_07/ci\\_14\\_07.pdf](http://fecode.edu.co/descargas/ci_07/ci_14_07.pdf)

Constitución Política de Colombia, 1991.

Correa Jorge: "Gasto público está disparado porque el gobierno central invierte en responsabilidades regionales", en [http://www.eltiempo.com/economia/2007-06-10/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR-3590288.html](http://www.eltiempo.com/economia/2007-06-10/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3590288.html). Comisión Independiente del Gasto Público-CIGP. 20 de mayo 20 a 5 de junio de 2007, pp. 14 y 18.

Decreto 379 del 13 de septiembre de 2006, por el cual se convocan los Foros Educativos Institucionales, Locales y el Foro Distrital en Bogotá D.C., para el año 2006. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21581>.

Decreto 1278 de 2002. Diario Oficial 44.840 de 20 de junio de 2002. [www.secretariasenado.gov.co/leyes/D1278002.HTM](http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/D1278002.HTM)

*El Tiempo*: La educación, compromiso de todos. [www.educacioncompromisodetodos.org](http://www.educacioncompromisodetodos.org)

Fundación ExE. Memoria primer diálogo sobre incidencia en políticas públicas, noviembre de 2006.

Diario Oficial N° 41.450, Ley 152 del 19 de julio de 1994. [http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0152\\_94.HTM](http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/L0152_94.HTM).

Ley 115 de 1994

Martínez Boom, Alberto: "La educación en América Latina: de políticas expansivas a estrategias competitivas". En *Revista Colombiana de Educación*, UPN, N° 44, primer semestre de 2003.

MEN-Corpoeducación, y Fundaciones Compartir, Empresarios por la Educación, Luker, Corona, Promigas, Restrepo Barco, Terpel: "Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005".

MEN: "Diferencias que acercan e integran", en revista *Al Tablero*, N° 28, marzo-abril de 2004 o en la dirección <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87373.html>

MEN: Guía N° 8. "Guía para la administración de los recursos del sector educativo". Bogotá, junio de 2004. [www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co).

MEN: Guía N° 9. "Guía para la certificación de municipios menores de cien mil habitantes". Bogotá, junio de 2004. [www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co).

MEN: Plan Decenal de Educación 2006-2016. [www.plandecenal.edu.co](http://www.plandecenal.edu.co).

Observatorio Latino-Americano de Políticas Educativas: "Acción sindical docente en América Latina. X° informe cuatrimestral. Enero-abril de 2007". El marco del proyecto conflictividad educativa en América Latina. <http://www.lpp-uerj.net/olped/Documentos/conflictos/acaosindical/InformeCuatrimestral2007.pdf>.

Orozco, Edgar Arias: Veeduría, una acción ciudadana para mejorar la gestión pública. El derecho a la educación con calidad en Medellín (Informe para el FLAPE-Nodo Medellín), en <http://www.veeduriamedellin.org.co/noticias.shtml?x=640>

Rentería, Carolina (DNP): Propuesta de reforma constitucional al Sistema General de Participaciones. Acto Legislativo 011 de 2006. Senado, 169/06, Cámara, segunda vuelta. Marzo de 2007.

[http://www.cid.unal.edu.co/files/news/070315\\_reforma\\_sgp\\_segunda\\_vuelta\\_a\\_mododecom.pdf](http://www.cid.unal.edu.co/files/news/070315_reforma_sgp_segunda_vuelta_a_mododecom.pdf).

Secretaría de Educación del Distrito de Bogotá: "Bogotá, una gran escuela para que niños, niñas y jóvenes aprendan más y mejor", es el Plan Sectorial de Educación 2004-2008.

Secretaría de Educación de Medellín: "**Medellín, la más educada**", es el Plan Sectorial de Educación 2004-2007.

\_\_\_\_\_ "San Basilio de Palenque, Patrimonio Cultural e Intangible de  
la Humanidad", en  
[http://www.renacientes.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=40&Itemid=62](http://www.renacientes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=40&Itemid=62).



# **Análisis de escenarios y mapas de actores para la incidencia en políticas de equidad en los aprendizajes en el Perú<sup>95</sup>**

## **Presentación**

Este documento ha sido elaborado por el IPEDEHP, Fe Alegría N° 44 y Tarea, en el marco del Proyecto Incidencia en Políticas Educativas para la Equidad, auspiciado por la Fundación Ford. Esta iniciativa reúne esfuerzos institucionales de Perú, Argentina, Chile y Colombia, organizados en la Red Promoción de Políticas Nacionales de Equidad (PROPONE), cuyo objetivo es desarrollar acciones de incidencia política que aporten a mejorar la calidad de los aprendizajes y reducir las brechas de desigualdad en el sistema educativo.

Con el presente análisis de escenarios y actores se propone un reconocimiento sistemático del contexto educativo peruano y de las tendencias previstas en los comportamientos de los actores involucrados en el mismo, especialmente de aquellos con capacidad de decisión, negociación, generación de corrientes de opinión, financiamiento y presión en el diseño e implementación de las políticas educativas. Esta información será de suma utilidad para desarrollar acciones que incidan en actores clave, proponiendo temas de política educativa que garanticen cambios positivos en la cobertura e impacto de las mismas.

## **1. Antecedentes**

### **1.1. El campo educativo peruano desde el marco normativo y de gestión**

La educación en el Perú está regulada y organizada por lo dispuesto en la Constitución de 1993 y en la Ley N° 28044, General de Educación, esta última vigente desde el 28 de julio de 2003. Aunque la primera no lo menciona explícitamente, la ley establece que la educación es un derecho fundamental de la persona y la sociedad, por lo que le corresponde al Estado garantizar “el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos y la universalización de la educación básica”. Para ello establece que la educación pública es gratuita en todos sus niveles y modalidades.

Según lo dispuesto en la norma, la educación básica –que incluye los niveles de inicial, primaria y secundaria– tiene tres modalidades de

---

<sup>95</sup> En Perú la Red PROPONE es conformada por el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz (IPEDEHP), el Programa de Educación Rural Fe y Alegría 44 y Tarea Asociación de Publicaciones Educativas. José Luis Carbajo, José María García, Rosa María Mújica, Luisa Pinto y Jairo Rivas estuvieron a cargo de la elaboración final de este documento.

atención: i) educación básica regular, para niños, niñas y jóvenes de acuerdo a su edad con horario regular; ii) educación básica alternativa, que adopta formas flexibles para atender a estudiantes que no entraron oportunamente o dejaron el sistema educativo, y iii) educación básica especial, que presta atención a personas con necesidades educativas especiales.

La ley establece las siguientes instancias de gestión descentralizada del sector educación: i) Ministerio de Educación; ii) Dirección Regional de Educación; iii) Unidad de Gestión Educativa Local, y iv) institución educativa.

El Ministerio de Educación es la instancia rectora del sistema educativo, encargado de la definición de las políticas, normas y procedimientos generales. Las demás instancias dependen funcionalmente del Ministerio, aunque parte de la gestión administrativa ha sido transferida a los gobiernos regionales.

Las demás instancias se articulan con los gobiernos regionales y locales, y las organizaciones de la sociedad civil, para la concertación de proyectos y políticas sectoriales. En el nivel nacional, este proceso es conducido por el Consejo Nacional de Educación, mientras que en los ámbitos regional y local a través de los Consejos de Participación Educativa.

Este esquema concuerda con el proceso de descentralización que se viene impulsando en el país desde el año 2001, mediante el cual se están transfiriendo funciones y competencias a los niveles subnacionales de gobierno en los diferentes campos de la administración estatal, incluyendo el sector educación.

En estos años se avanzó muy poco en la transferencia de competencias del sector educación a los gobiernos regionales y locales. Con la instalación del nuevo gobierno, en julio de 2006, se anunció la aceleración de dicho proceso proyectando concluirlo en diciembre de 2007. Junto con esta decisión, se informó que el gobierno iniciaría un plan piloto para plantear la municipalización de la gestión educativa en los niveles inicial y primaria, iniciativa que se implementará el próximo año en 56 distritos.

Entre los aspectos más importantes que se mencionan en la referida ley se encuentran los siguientes:

- Introduce la existencia de un Proyecto Educativo Nacional definido como “el conjunto de políticas que dan el marco estratégico a las decisiones que conducen al desarrollo de la educación”, las cuales se construyen a través de la concertación entre el Estado y la sociedad.
- Formula criterios y medidas específicas para lograr la universalidad, la calidad y la equidad de la educación, destacando la adopción de un enfoque intercultural y una gestión intersectorial y descentralizada.
- Establece el profesorado como una carrera pública.

- Genera mecanismos institucionales para la participación ciudadana en todos los niveles del sector, a través del Consejo Nacional de Educación en el ámbito nacional, y de los Consejos Participativos de Educación en los ámbitos regional y local.

## 1.2. Indicadores educativos

Según cifras oficiales, el año 2006 se matricularon cerca de ocho millones de estudiantes en las diversas modalidades de educación básica, correspondiendo el 70,2% a centros educativos ubicados en zonas urbanas.

Etapa y nivel educativo	Matrícula		
	Total	Urbano	Rural
Básica regular	7.637.917	5.285.498	2.352.419
Básica adultos	232.029	222.809	9.220
Básica especial	26.082	25.466	616
Básica alternativa	22.903	22.121	782
<b>Total</b>	<b>7.918.931</b>	<b>5.555.894</b>	<b>2.363.037</b>
<b>%</b>	<b>100,0%</b>	<b>70,2%</b>	<b>29,8%</b>

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa: [escale.minedu.gob.pe](http://escale.minedu.gob.pe).

Considerando este universo, cabe destacar la importancia que tiene la educación pública en el país, la cual se muestra en la proporción de escolares matriculados en centros financiados con recursos estatales, especialmente en el área rural:

Etapa y nivel educativo	Matrícula	
	Urbano	Rural
Básica regular	75%	97%
Básica adultos	62%	83%
Básica especial	83%	96%
Básica alternativa	97%	89%
<b>Total</b>	<b>75%</b>	<b>97%</b>

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa: [escale.minedu.gob.pe](http://escale.minedu.gob.pe).

La misma fuente muestra que en la última década han mejorado los niveles globales de conclusión en los niveles de primaria, pero se mantiene un déficit importante en la población rural y en zonas de pobreza extrema.

Categoría	1985	1994	1998	2003
<b>Entre la población de 11 a 13 años de edad</b>				
Total	53.9	56.4	55.9	72.5
Femenino	51.8	54.3	56.1	73.2
Masculino	55.8	58.3	55.7	71.9
Urbana	71.3	74.7	69.0	82.8
Rural	28.7	30.0	42.0	58.5
No pobre	63.0	66.0	69.3	86.6
Pobre	58.2	61.0	53.6	73.1
Pobre extremo	27.5	28.8	34.9	53.7
<b>Entre la población de 14 a 16 años de edad</b>				
Total	64.5	80.1	85.6	91.2
Femenino	64.3	77.2	86.3	90.3
Masculino	64.7	83.1	84.8	92.0
Urbana	83.7	89.6	92.3	95.8
Rural	31.5	60.9	73.4	82.8
No pobre	73.6	88.3	91.9	96.1
Pobre	67.2	80.8	86.9	92.9
Pobre extremo	35.6	59.8	62.9	78.4

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa: [escale.minedu.gob.pe](http://escale.minedu.gob.pe).

No ocurre lo mismo en secundaria, donde, a pesar del incremento de los porcentajes de conclusión en comparación con años anteriores, se mantienen niveles bastante bajos en términos generales. Como en el caso anterior, la población estudiantil de áreas rurales y de zonas de pobreza y extrema pobreza son las más afectadas por esta situación.

Categoría	1985	1994	1998	2003
<b>Entre la población de 16 a 18 años de edad</b>				
Total	33.3	34.9	38.1	51.3
Femenino	32.8	34.4	38.6	52.0
Masculino	33.7	35.3	37.7	50.6
Urbana	45.8	48.0	49.5	64.2
Rural	8.4	8.8	21.3	24.3
No pobre	41.8	43.8	50.0	68.0
Pobre	29.5	30.9	30.0	45.0
Pobre extremo	11.5	12.1	12.5	17.4
<b>Entre la población de 19 a 21 años de edad</b>				
Total	51.7	64.0	61.0	68.7
Femenino	49.8	60.7	61.2	67.2
Masculino	53.6	67.3	60.9	68.1
Urbana	67.4	77.1	73.2	79.1
Rural	12.8	33.9	29.4	36.9
No pobre	60.3	74.6	75.6	80.9
Pobre	49.8	60.7	42.5	57.9
Pobre extremo	20.3	33.6	18.9	27.8

Fuente: Estadística de la Calidad Educativa: [escale.minedu.gob.pe](http://escale.minedu.gob.pe).

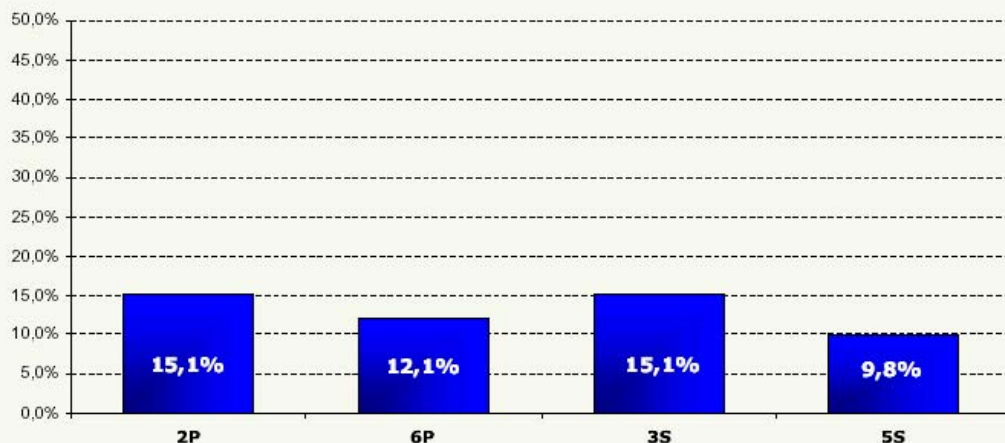
Los problemas que se evidencian en la información presentada tienen impacto en los niveles de aprendizaje de los educandos. Las cifras elaboradas por el Ministerio de Educación muestran una realidad alarmante. Por ejemplo, los cuadros siguientes indican que, en los diversos grados educativos, un bajo porcentaje de alumnos alcanzó un desempeño

suficiente en comprensión de textos y matemática. Las diferencias entre los centros educativos estatales y privados, así como entre las áreas urbanas y rurales, son extremadamente marcadas, según la misma fuente.

## Evaluación Nacional 2004

## COMPRENSIÓN DE TEXTOS

Porcentaje de estudiantes que se ubica en el Nivel Suficiente  
(Nacional)

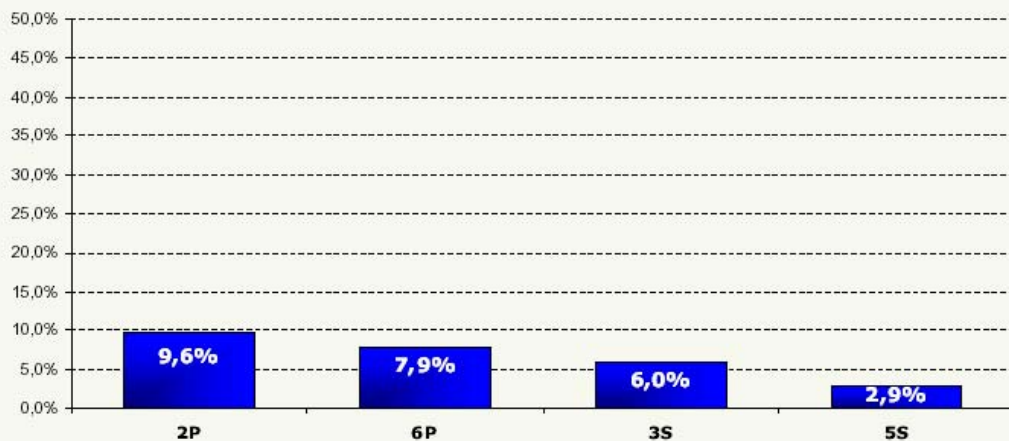


Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa:  
<http://www.minedu.gob.pe/umc/en0.php>

## Evaluación Nacional 2004

## MATEMÁTICA

Porcentaje de estudiantes que se ubica en el Nivel Suficiente  
(Nacional)



Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa:  
<http://www.minedu.gob.pe/umc/en0.php>

## 2. Situación de la educación peruana

El sistema educativo peruano ha mantenido como una traba en su desarrollo la falta de estabilidad teórica y programática; tradicionalmente, cada nuevo gobierno llega con sus planes y programas que no guardan relación de continuidad con los proyectos anteriores y se impone sobre éstos.

Actores importantes de la educación en el Perú, además del Estado, son los maestros agrupados en el Sindicato Único de Maestros (SUTEP); la negociación entre ambos actores ha marcado en gran parte el curso de los procesos educativos (reforma educativa de los años setenta, Ley del Profesorado de 1990). Sin embargo, hoy en día la centralidad del gobierno no tiene contrapesos visibles, ya que los otros actores sociales se encuentran en posiciones secundarias: el magisterio está muy golpeado, la dirigencia sindical arrinconada, la sociedad civil especializada a la defensiva y con poca posibilidad de impactar en las políticas públicas, mientras que aparecen otros actores, como un empresariado privado de la educación, con influencia en la opinión pública.

Esta situación, junto con la baja inversión en educación y la extensión de prácticas de corrupción, ha sumido a la educación peruana en una profunda crisis y ha generado que hoy los estudiantes no logren los aprendizajes más elementales. Diversos estudios nacionales e internacionales revelan que en cuarto año de secundaria, luego de haber cursado y aprobado diez años de escolaridad, una gran mayoría de jóvenes apenas ha alcanzado algunos de los principales objetivos previstos para el final de la primaria. Muchos no pueden, por ejemplo, comunicar clara y correctamente una idea; tampoco logran diferenciar en un texto las ideas principales de las secundarias. Muchos, demasiados, ni siquiera entienden lo que leen.

En educación, el Perú se ubica entre los países latinoamericanos de menor desempeño, brecha que pone en riesgo cualquier estrategia de mayor competitividad y de integración del país a la región y a mercados internacionales.

Esta crítica situación vulnera el derecho fundamental de todo peruano a una educación de calidad, afectando la posibilidad de adquirir otros aprendizajes básicos para su propio desarrollo y el de la sociedad. Afecta en mayor grado a los más pobres del país, que tienen además grandes dificultades para acceder y permanecer en la escuela: la niñez trabajadora, las personas que habitan en las zonas rurales y los pueblos indígenas.

Son múltiples los factores que generan esta crisis, desde la ausencia de una coherente política pedagógica hasta el bajo número de horas de estudio. Asimismo, el propio sector educación, el cual es el llamado a atender esta urgencia, está también en crisis. La educación peruana es heredera de una fuerte tradición autoritaria y se ha implementado en medio de un modelo centralista de gestión; enfrentar la magnitud de la crisis no es posible sin cambios drásticos en su interior.

La pobreza e inequidad educativa se explican, y a su vez se incrementan, por muchos y variados problemas sociales: la persistencia del analfabetismo, la existencia de sectores total o parcialmente fuera del sistema (niños que trabajan, personas con discapacidad, grupos étnicos, etc.), la discontinuidad de las políticas educativas, la crisis de la profesión y formación docente, incluyendo la precarización de vida de los docentes, en especial de los que trabajan en zonas rurales, los bajos resultados de aprendizaje, el abandono de la educación rural, el desconocimiento del quechua y de idiomas nativos en el quehacer educativo de escuelas en zonas indígenas, el escaso financiamiento para la educación y las políticas sociales fragmentadas.

La volatilidad de los temas de agenda es otra de las características del escenario educativo peruano. Un tema que hoy puede concitar la atención de la prensa y de los sectores políticos, en pocos días puede pasar al olvido, ya que otros nuevos temas ocuparán su lugar. Eso hace muy difícil tanto mantener un tema importante en la agenda pública por un tiempo sostenido, como hacer un análisis de escenario más o menos estable.

## **2.1. Diseño e implementación de políticas en educación**

Según la normatividad vigente, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, es responsable de la formulación de las políticas educativas. Sin embargo, en el esquema descentralizado la planificación es una tarea que ocurre en todos los niveles de gestión. En tal sentido, las Direcciones Regionales, las Unidades de Gestión Educativa Local y las instituciones educativas, además de la ejecución de las políticas, tienen alguna participación en la planificación sectorial en sus respectivos ámbitos territoriales, tarea que es liderada por los gobiernos regionales y locales, y que cuentan con la participación de la sociedad civil.

En el ámbito nacional, la definición de una política de Estado en educación, como consecuencia de la implementación de la ley, concluyó con la formulación del Proyecto Educativo Nacional, elaborado por el Consejo Nacional de Educación en concertación con instituciones y especialistas comprometidos con la educación en el país. El año 2006 este documento fue aprobado por el gobierno, constituyendo un instrumento político fundamental para movilizar acciones y recursos para el desarrollo educativo del país, favoreciendo en particular la equidad y la calidad educativa.

En los últimos tres años, en todo el país se han movilizado autoridades regionales y locales, y sociedad civil, a través de Mesas de Educación, Núcleos Educativos Regionales, Consejos de Participación Regional de Educación, etc., para formular propuestas de políticas educativas. La calidad de los productos varía de una región a otra. Pese a los problemas que se presentaron en el proceso<sup>96</sup>, los gobiernos regionales han avanzado en la formulación y aprobación de sus respectivos Proyectos Educativos

---

<sup>96</sup> Entre otros: poco apoyo político y alta rotación de los Directores Regionales de Educación, limitados recursos económicos, participación inconstante de la sociedad civil. Ver Grupo Propuesta Ciudadana: *Vigilancia del proceso de descentralización. Reporte Nacional N° 11. Balance 2003-2006*. Lima, 2006.

Regionales (PER). En diversos lugares se ha contado con el apoyo técnico y financiero de agencias de cooperación internacional y organismos no gubernamentales.

Por otro lado, se reportan aún pocos avances en la instalación de los Consejos de Participación Local de Educación, por lo que no se cuenta todavía con políticas educativas aplicables a ámbitos locales. Pese a que en noviembre de 2006 se eligieron nuevas autoridades regionales, cabe esperar que se mantengan y consoliden los avances realizados hasta el momento, y que se orienten a la implementación de los respectivos PER.

La reciente desactivación del Consejo Nacional de Descentralización introduce un elemento de incertidumbre en el proceso, pues más allá del Plan Piloto se desconoce de qué modo continuará efectuándose la transferencia de competencias, y si seguirá lo avanzando en términos de concertación regional.

### **3. Análisis de escenarios**

Diversos actores políticos y sociales coinciden en señalar que la educación en el Perú se encuentra en una situación de grave crisis, que se ha ido acumulando a lo largo de tres décadas. Después del proceso de reforma educativa implementada durante el gobierno del General Velasco, el deterioro del sector ha ido en aumento debido a que no ha merecido la importancia debida por parte de los sucesivos gobiernos. Son muchos y variados los problemas que forman parte de la agenda educativa; entre ellos se pueden mencionar:

- La discontinuidad de las políticas educativas.
- La agudización de la pobreza e inequidad educativa. Ello se traduce en la persistencia del analfabetismo y en la existencia de sectores total o parcialmente fuera del sistema (niños que trabajan, personas con discapacidad, grupos étnicos, etc.).
- La crisis de la profesión y formación docente, incluyendo la precarización de vida de los docentes, en especial de los rurales.
- Los bajos resultados de aprendizaje y la mala calidad de la escuela pública.
- El escaso financiamiento para la educación y las políticas sociales, las cuales, además, se encuentran fragmentadas.
- El desconocimiento del quechua y de idiomas nativos en el quehacer educativo de escuelas en zonas indígenas.
- El abandono de la educación rural.
- Currículo no pertinente.



- La carencia de medios de infraestructura y pedagógicos en las escuelas públicas, en especial rurales.

Actualmente, la problemática de la educación se encuentra en la agenda pública, y está ameritando debates con participación de diversos actores (gobierno, sindicato magisterial, especialistas, sociedad civil). Esta presencia está principalmente animada por las medidas dictadas por el gobierno en sus primeros meses de gestión (incremento del número de horas, adelanto de la fecha de inicio de clases, evaluación docente, evaluación de institutos pedagógicos, propuesta de Ley de Carrera Magisterial, entre otras); sobre todo por la no coincidencia de las políticas oficiales con la propuesta del Proyecto Educativo Nacional, por lo cual el gobierno no muestra todavía una propuesta global de política educativa.

En tal sentido, las iniciativas anunciadas son populistas y pragmáticas, con objetivos de corto plazo, que, más que resolver los problemas de inequidad y falta de calidad en el sistema educativo, parecen orientarse a la legitimación del Presidente y del gobierno. El protagonismo presidencial convierte al Ministro y demás autoridades educativas en operadores con poco margen de decisión.

Es claro que varias de estas medidas (reducción de licencias sindicales, recorte de apoyo administrativo a la derrama magisterial, declaración de la educación como servicio básico para minimizar el impacto de las huelgas) han tenido la intencionalidad política de enfrentar al sindicato magisterial, lo cual le ha valido el apoyo de la opinión pública, según diversas encuestas recientes.

Se ha producido un cierto nivel de debate sobre las medidas señaladas, especialmente a través de los medios de comunicación, pero las propuestas y críticas formuladas no parecen haber sido tomadas en cuenta por las autoridades del sector. En la implementación de estas medidas, el gobierno prescinde del saber técnico especializado. La aprobación del Proyecto Educativo Nacional (PEN) parece ser sólo una respuesta formal, pues no se observa una decisión clara de implementarlo, pese a que la comunidad de especialistas y hasta el SUTEP han expresado su respaldo a esta política de Estado.

Por otro lado, en las regiones se ha avanzado en la formulación de los Proyectos Educativos Regionales (PER), creándose núcleos de actores vinculados al tema, que operan de manera relativamente autónoma respecto a los acontecimientos en el escenario nacional.

Un aspecto crítico del nuevo escenario es la propuesta ideológico-política que se expresa en las medidas tomadas por el gobierno, la cual se caracteriza por una visión del ejercicio del poder y de la gestión en el sector educación basada en una concepción absolutamente tradicional de disciplina: toda acción (pedagógica o política) debe estar alineada con las disposiciones del poder central. El saber tecnocrático es funcional a esta propuesta en la medida que recomienda estándares universales para el conjunto del sector (evaluación única, criterios únicos para el ingreso a la carrera educativa, etc.), dejando de lado las aplicaciones particulares

correspondientes a la heterogeneidad del país (por ejemplo, en la diversificación curricular).

Esta concepción es absolutamente coherente con los rasgos autoritarios que está mostrando el gobierno, no sólo por su acercamiento al fujimorismo, sino por los comentarios de varios de sus representantes sobre temas sensibles en la agenda de los organismos de derechos humanos (pena de muerte, Corte Interamericana, casos de violaciones de derechos humanos). En el campo educativo esto se expresa, entre otros aspectos, en la opinión favorable a las propuestas que pretenden reintroducir la instrucción premilitar en el nivel escolar.

Por otro lado, la crítica a la educación ubica la principal responsabilidad de la crisis en el magisterio. Este discurso está dirigido principalmente sobre la educación pública, pero no menciona lo que ocurre en la actividad privada. La descalificación permanente del magisterio alimenta una visión sobre el deterioro de este sector que termina golpeando aún más a un grupo de profesionales que ha dejado de percibirse a sí mismo como un cuerpo especializado con capacidad de conducir la gestión educativa. Este resultado es coherente con una prédica conservadora que oculta la responsabilidad del Estado en esta situación y no toma en cuenta que cualquier reforma en el sector no podrá realizarse sin los maestros.

Es en este contexto político que se presenta el siguiente análisis, el cual busca identificar los intereses en juego y caracterizar el posicionamiento estructural de los actores con incidencia en las políticas educativas.

#### **4. Actores en el escenario educativo peruano**

El actor principal en el escenario educativo peruano es el gobierno, el cual, junto con el Congreso de la República, deciden las políticas educativas de manera centralizada y dejan muy poco espacio para los gobiernos regionales, locales y para la opinión especializada de la sociedad civil.

En los niveles regionales y locales se observa un compromiso creciente de las autoridades con las políticas educativas. Este compromiso, sin embargo, tiene diferente peso según el lugar del que se hable, lo que se explica por diferentes razones: la distinta fortaleza de los Consejos de Participación Regional y Local de Educación (COPARE-COPALE), en los que se observa una desigual presencia de la sociedad civil, ONG y agencias de cooperación, así como la poca incorporación de universidades e institutos pedagógicos y la difícil coyuntura del sindicato, donde podemos diferenciar el interés de los docentes de base y la poca participación de la dirigencia sindical nacional.

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han incrementado su participación en las políticas educativas nacionales. Preocupa, no obstante, que lo hacen desde modelos generales que no responden a las condiciones específicas del país, alentando la adopción de políticas aisladas y contribuyendo con su financiamiento.

La empresa privada, como las empresas mineras, la CONFIEP y la Sociedad Nacional de Industrias, aparecen como actores con interés en la calidad educativa, para lo que proyectan recursos, pero aún con escasa capacidad de articulación con instancias ejecutoras tanto del Estado como de la sociedad civil. Paralelamente es visible el fortalecimiento de un empresariado para el que la educación, tanto básica como superior, es más un servicio que un derecho, por lo cual su rentabilidad se concentra en el lucro, fenómeno que complejiza el rol de este actor.

Los medios de comunicación son otro actor relevante. Ellos intervienen en el debate educativo con opinión e influyen en la opinión pública. Preocupa tanto su presencia en el tema, por lo general trivial y anecdótica, como por la ausencia en los medios del debate educativo serio.

Son también actores, desde la sociedad civil, el Consejo Nacional de Educación, el Foro Educativo y el Acuerdo Nacional. Ellos elaboran propuestas de política, opinan sobre las propuestas del gobierno, concertan con la comunidad educativa, alertan sobre vacíos, entre otras actividades. Sin embargo, a pesar de que algunas de sus propuestas son oficializadas, como el Proyecto Educativo Nacional o las 21 políticas del Acuerdo Nacional, su recepción en la dinámica operativa del Estado no es suficientemente asumida.

#### **4.1. Interacciones en juego**

En el nivel central, el principal ámbito de interacción está conformado por los espacios promovidos por el Consejo Nacional de Educación con motivo de la oficialización del Proyecto Educativo Nacional, además de otros generados por Foro Educativo y algunos organismos no gubernamentales. Desde aquí se han podido establecer intercambios con otros actores interesados en el tema, como el Acuerdo Nacional y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. También se han producido intercambios con los actores vinculados con el proceso de formulación de políticas en el sector salud, tanto públicos (Ministerio de Salud y Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social) como sociales (Foro Salud, ONG vinculadas al tema).

Cabe agregar que las iniciativas que impulsa el actual gobierno, y que han merecido comentarios críticos en una sección anterior, fueron anunciadas sin concertación previa con otros actores del escenario educativo. Ello refleja la pretensión del gobierno de marcar la agenda sectorial, dejando a los demás actores en una posición reactiva frente a las propuestas elaboradas por el Poder Ejecutivo. Los cuestionamientos formulados por especialistas en educación siempre vienen después del anuncio público, y no siempre encuentran cabida ni acogida en los medios de comunicación y la opinión pública.

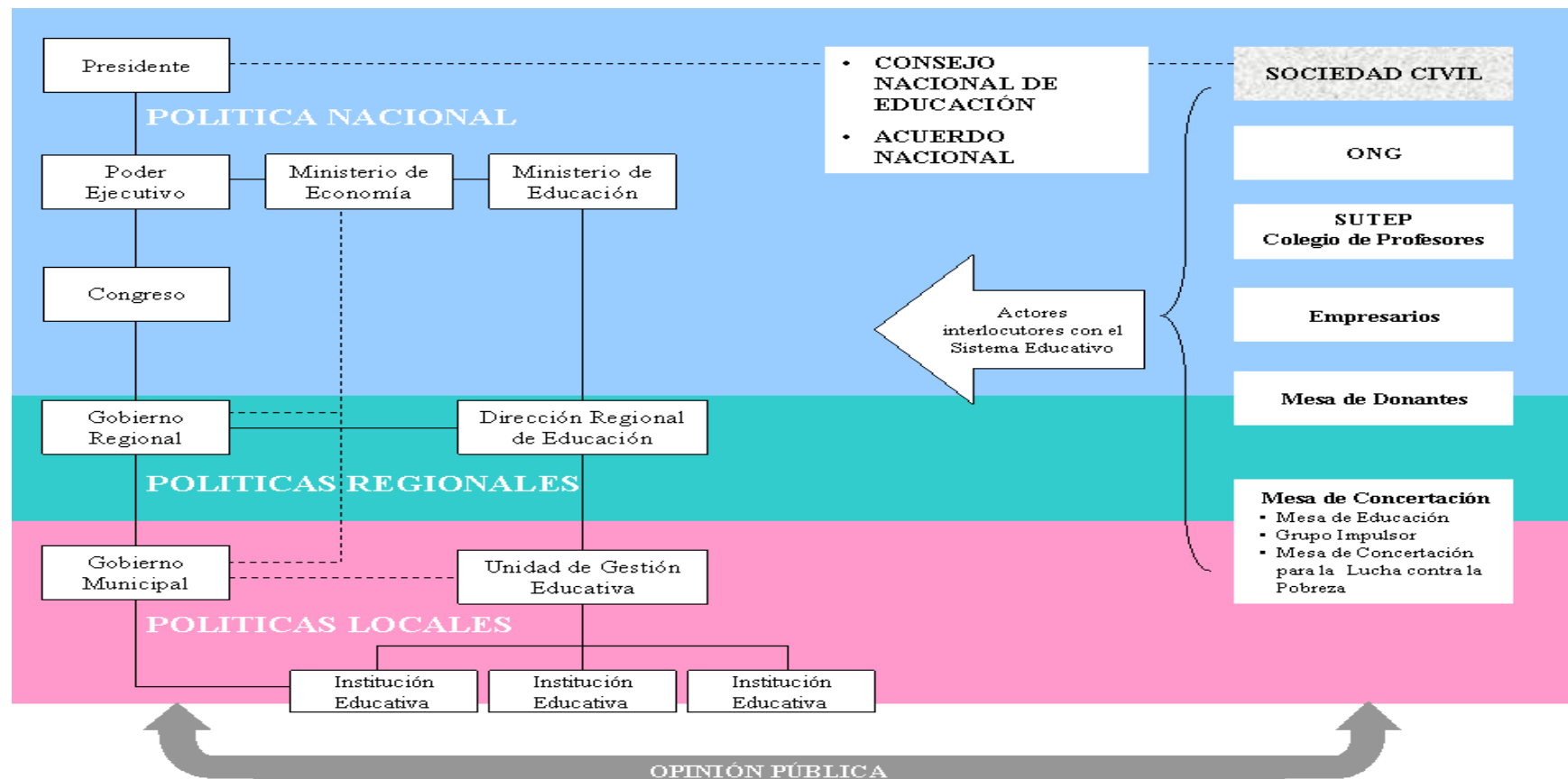
Por otro lado, el Congreso de la República y el Consejo Nacional de Educación promovieron audiencias públicas para conocer la opinión de padres de familia, docentes, autoridades educativas y profesionales de

distintas especialidades sobre la Ley General de Educación y el proyecto de Ley de Carrera Pública Magisterial.

En el nivel regional, los COPARE están dialogando sus propuestas de proyectos educativos con la comunidad educativa, los gobiernos y el sector educativo en su ámbito de intervención.

Los vínculos entre los actores en estos diferentes niveles se pueden apreciar en el esquema siguiente:

## Interacciones en juego: relaciones de actores



Notas:

1. La relación del gobierno regional y municipal con el Ministerio de Economía es presupuestal.
2. Falta precisar mejor los vínculos de gestión entre el gobierno municipal y la Unidad de Gestión Educativa.

## **5. Temas en pugna**

Veamos los temas actualmente en pugna y que son fuertemente visibles en el escenario político educativo peruano.

### **5.1. Rol del maestro en la crisis de la educación**

Frente a los resultados de las evaluaciones de los aprendizajes de los alumnos, se trató de encontrar responsabilidad en alguno de los actores.

El gobierno está tratando por todos los medios de culpar al magisterio como único responsable de los bajos niveles de aprendizaje de los alumnos, descalificándolo con el apoyo de los medios de comunicación y de un sector de la sociedad civil. Presupone que es la manera de terminar con la organización sindical de los maestros. Esto alimenta una visión de deterioro del sector.

Por otro lado, los maestros, que se sienten golpeados y han perdido credibilidad ante la opinión pública, se esfuerzan por defenderse de estas acusaciones, no reconociendo su parte de responsabilidad en la crisis de la educación peruana. Ellos culpan al gobierno por muchas razones: cambio en la normatividad, reconociéndole a la escuela privada la característica de institución lucrativa, lo que ha fomentado la aparición de institutos pedagógicos de muy mala calidad; la permanente precarización de la situación docente, el mantenimiento de las escuelas unidocentes, el abandono de la escuela rural, entre otros problemas del sector que explican los resultados de las evaluaciones.

Otros actores, como el Consejo Nacional de Educación y el Foro Educativo, señalan que la crisis hay que verla de una manera integral y que hay otras causas de la misma, como el abandono de la formación inicial de los maestros, no asumir la atención integral de los alumnos a través de políticas intersectoriales, no atender a la diversidad cultural del país en la elaboración de políticas educativas, etc. Resaltan que no se podrá salir de la crisis si no se cuenta con la participación de los maestros.

### **5.2. Ley de Carrera Pública Magisterial**

En esta ley, los temas en disputa son fundamentalmente: el ingreso a la carrera, las evaluaciones dentro de la misma, tanto para permanecer en ella como para ascender, y las remuneraciones correspondientes a cada nivel y/o responsabilidad.

Los actores más importantes son el gobierno, que se expresa tanto a través del Ministro de Educación como de la Presidenta del Congreso de la República, por un lado, que intentan imponer un predictamen sin mayor discusión y sin vinculación con el Proyecto Educativo Nacional; y por otro, el Sindicato de Maestros (SUTEP), que se opone al predictamen y exige un debate serio y que se dé un tiempo suficiente para que los maestros sean

participes de ese debate, y se oponen a algunos cambios de la actual Ley del Profesorado, que estarían en contradicción con algunos de los puntos señalados.

En medio está un importante sector de intelectuales e instituciones con sus propios puntos de vista y tratando de influir en el proceso.

### **5.3. Evaluación censal de docentes**

Cuando el gobierno decidió que una de las medidas iniciales para mejorar la educación del país pasaba por evaluar a los maestros, se jugaban otras decisiones políticas: atacar al SUTEP y afirmar el sentido de autoridad por parte del Ministerio. Muchas reacciones afloraron en los distintos sectores de la sociedad y rápidamente se convirtió en un tema de disputa.

La posición oficial del Ministerio de Educación, el Ejecutivo y el Congreso frente a la evaluación estuvo centrada en defender ésta como un medio para mejorar la educación en el país, la condición profesional y económica del maestro.

La posición del SUTEP frente a este tema fue la de señalar que la propuesta de evaluación docente era una medida unilateral, improvisada y descontextualizada, y como tal no contribuirá a mejorar la educación. Cuestionaron el desarrollo y método del proceso.

Por otra parte, educadores connotados asumieron diversas posiciones, algunos manifestaron que la evaluación docente ha sido mal planteada por el gobierno; otros criticaron el proceso porque –según se dijo– se trata de una propuesta improvisada que no lograría mejorar el nivel educativo, ya que se sustenta sólo en aspectos cognitivos. También se adujo que lo importante es hacer una verdadera reforma y que la evaluación docente debe darse no de forma aislada, sino articulada a políticas más amplias de transformación educativa.

Finalmente, la evaluación docente se convirtió en un espacio para “medir fuerzas” de los actores políticos y fue para el gobierno un medio para afirmar su autoridad. Los maestros fueron duramente golpeados ante la opinión pública, lo que ha contribuido a profundizar la crisis en el sector educación.

### **5.4. La municipalización de la educación**

Éste es uno de los grandes temas en disputa. El gobierno da paso a un piloto de municipalización al margen de las normas del proceso de descentralización y sin consulta con las municipalidades comprometidas, desconociendo aspectos importantes de la transferencia de competencias educativas a los gobiernos locales y sin tomar en cuenta los avances que éstos venían haciendo en el campo educativo.

Es importante señalar que este tema no era parte del plan de gobierno del partido en el poder, y por lo tanto no se había dado una discusión sobre el mismo.

Esto ha generado desconcierto en las autoridades locales, rechazo en muchas de ellas por no tomar en cuenta los procesos de descentralización, por no asignar los recursos necesarios para ella y por no contar con las capacidades locales necesarias para asegurar su éxito.

Por otro lado, la reacción de especialistas ha sido denunciar el carácter de improvisación que tiene el Plan Piloto de Municipalización de las Escuelas, su carácter homogenizador que no reconoce las profundas diferencias del país, el que sea una medida impuesta que no toma en cuenta los avances producidos en los espacios locales ni asegura el financiamiento mínimo indispensable para llevarlo a cabo con éxito.

Uno de los puntos del Plan Piloto de Municipalización de las Escuelas es que le da a las municipalidades la potestad de contratar maestros, lo que provoca una reacción del SUTEP (Sindicato Único de Maestros) que, además de señalar la inexistencia de justificación técnico-científica alguna, busca con este tipo de contratación atomizar y liquidar al sindicato. Señalan, además, que en la experiencia internacional en otros países de la región, esto no ha garantizado la mejora de la calidad educativa, por lo que rechazan la medida.

## **5.5. Gestión presupuestal**

Otro tema en disputa es el referido a la financiación de la educación, tanto en el monto del PIB dirigido a este rubro como a la forma en que esta inversión se debe plasmar en el país.

La sociedad civil exige una inversión educativa equivalente al 6% del PIB, tal como lo señala la Constitución Política del Perú. Por otro lado, el gobierno, lejos de aumentar, ha disminuido la proporción del PIB dedicado a la educación a niveles menores que gobiernos anteriores, llegando sólo al 2,8% del mismo.

Estos datos sobre la inversión educativa no acortan las diferencias, mantienen la inequidad y resultan claramente insuficientes en comparación con países de la región, y con lo requerido para alcanzar mayores logros educativos e igualdad de oportunidades, contribuir a reducir los índices de pobreza y exclusión social, así como fortalecer el capital humano para su contribución al desarrollo económico y de la ciudadanía.

Esto configura un panorama sombrío para la educación, ya que las asignaciones presupuestales, que se suponen expresiones anuales (corto plazo) de políticas de Estado (mediano y largo plazo), no evidencian que esta es una prioridad real de inversión y planeación del Estado; de allí nuestros magros resultados en aprendizajes, equidad y eficiencia del sistema educativo, sin desconocer los problemas de gestión y la discontinuidad de políticas educativas.



Por otro lado, el presupuesto educativo no debe quedarse en el pago de remuneraciones, que actualmente llega al 95%, dejando prácticamente sin financiamiento el rubro de inversiones (investigación y servicios que garanticen acceso y permanencia de los niños y niñas, entre otros).

Sobre cómo invertir el presupuesto educativo, los temas que dan lugar a la controversia son: que la inversión en educación no deje de considerar la formación docente como prioridad y política de Estado (y no se transfiera como parte de la función y financiamiento de los gobiernos locales); que la inversión educativa tome en cuenta las diferencias del país y priorice temas como la educación rural, la educación de población indígena, las zonas de mayor dificultad de acceso, como son las zonas de frontera (y no sea homogénea); que la inversión por alumno y por zona sea diferenciada con criterios de equidad (y no uniforme).

Es también fuente de controversia entre el gobierno y educadores de la sociedad civil el hecho de que se realicen crecientes desembolsos para el pago de la deuda externa (del orden del 25% del presupuesto nacional), que siempre terminan incidiendo como limitantes severos en la necesaria expansión del gasto público en educación.

Otro tema en disputa lo configura la inadecuada concepción de que la inversión en educación es gasto, lo que plantea un enfoque instrumentalista y no reconoce la importancia del desarrollo del capital humano. Es larga la trayectoria de la sociedad civil por cambiar este enfoque por uno de desarrollo humano. El sindicato asume los planteamientos de la sociedad civil en estos temas.

## **6. Foco de incidencia de la Red PROPONE Perú**

Para precisar mejor nuestra estrategia de incidencia hemos definido impactar en los aprendizajes, colocando como ejes el tema de calidad y equidad con un enfoque de derechos. Que busque atender las inequidades que se reproducen en las escuelas públicas urbanas y rurales, sobre todo en el acceso al conocimiento y en el desarrollo de la ciudadanía.

Las políticas educativas que propongamos buscarán dar cuenta de los logros alcanzados por los proyectos del IPEDEHP, Fe y Alegría 44 y Tarea, en los temas de:

1. Las brechas sociales y económicas producidas por la pobreza y la exclusión y su relación con el logro de aprendizajes de calidad.
2. La formación continua de docentes con acento en lo intercultural, lo bilingüe y el desarrollo de la ciudadanía democrática.
3. La participación ciudadana en la demanda y propuestas de políticas educativas que incidan en la calidad y equidad, en su vigilancia y cumplimiento.

Para ello se ha considerado que los principales actores de la incidencia son el gobierno central y los gobiernos regionales y locales. En segundo lugar,

los líderes socioeducativos, las redes de escuela, las instancias intermedias del sector educativo (Dirección Regional de Educación y UGEL).

## 7. Mapa de actores

Se agrupan como actores públicos (nacionales e internacionales) espacios de concertación y de la sociedad civil, aunque esta manera de ordenarlos puede ser arbitraria, puesto que un actor social puede ser a la vez un actor relevante en el ámbito político o económico.

### Actores políticos

**Decisores de gobierno.** Tenemos en el primer grupo a decisores del gobierno nacional. Su condición de representantes ligados directamente al ejercicio de gobierno y poder los convierten en actores relevantes de incidencia política. La relación con las políticas del proyecto es media porque están inmersos en sus propios juegos políticos y no demuestran apertura a las preocupaciones nacionales. Por ello nos hemos propuesto incidir en los funcionarios responsables de las políticas de formación docente, educación bilingüe intercultural y los viceministros de Educación.

**Los gobiernos locales y regionales.** La aprobación de los Proyectos Educativos Regionales nos da un marco favorable para el desarrollo de acciones de incidencia política. La Ley de Descentralización les da un margen de autonomía para desarrollar iniciativas que incorporen estrategias vinculadas a promover la calidad y equidad educativa. La relación con las políticas del proyecto es alta, porque los gobiernos locales y regionales necesitan debatir sus propuestas y concretarlas durante su gestión.

**Acuerdo Nacional.** En la medida que su principal interés es aportar a la gobernabilidad y al “desarrollo del país” e incidir en políticas de Estado, y que atiendan iniciativa en el campo educativo, como propuesta de financiamiento, evaluación docente, carrera pública magisterial. Pero carece de lazos vinculantes con el poder que le permitan influir en políticas de Estado. Su valoración con el proyecto es baja.

**Consejo Nacional de Educación.** Siendo su principal interés incidir en las políticas educativas del Estado para concretar el Proyecto Educativo Nacional y siendo un referente importante para los gobiernos regionales y locales en los temas educativos, la relación con el proyecto es alta, porque buscamos que nuestras propuestas se articulen con los objetivos estratégicos del PEN

**Partidos políticos.** En la medida que los partidos políticos están en crisis de representatividad y de propuesta programática, pero reconociendo su trascendencia y su rol en el desarrollo democrático del país, hemos decidido que su importancia para el proyecto sea media, porque valoramos su capacidad de decisión legislativa en el Congreso de la República en temas educativos a través de la Comisión de Educación.

## **Actores económicos**

**El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.** Admitimos que tienen la capacidad de influir en la selección de las prioridades educativas y de colocar temas en la agenda pública, pero reconocemos también que sus intereses no necesariamente son los nacionales y que responden a contextos político-económicos más amplios que no concuerdan necesariamente con los intereses fundamentales de nuestro país. Somos conscientes de que las propuestas de nuestro proyecto no son coincidentes con las suyas y van a ser difícilmente aceptadas. Sin embargo, es importante el diálogo e incorporar en el debate la defensa de la escuela pública como espacio de construcción de igualdad de oportunidades para todos los peruanos, el entendimiento de la educación como un derecho fundamental, la calidad educativa como desarrollo humano integral y la necesidad de políticas sociales intersectoriales que promuevan la equidad.

**Empresarios.** Desarrollándose en el Perú una visión de responsabilidad social empresarial y siendo evidente su interés en temas educativos, estamos en un momento oportuno para colocar, de manera diversificada, los temas centrales del proyecto en el interés de las empresas. No obstante, en un proyecto de tan corta duración y que debe canalizar su incidencia en los actores políticos, la relación con el proyecto será baja.

## **Actores sociales**

**Sindicato de docentes.** Siendo su principal interés el campo gremial, existe en su discurso actual una reivindicación de su rol como agentes de elaboración de propuestas educativas. Ahora bien, considerando que en el momento actual su situación es de alta vulnerabilidad, su relación con el proyecto es baja. A pesar de ellos nos interesa desarrollar acciones de incidencia con el sindicato, por ser este un actor importante del cambio educativo.

**ONG.** Dada su ubicación en la sociedad, especialmente en las regiones, en el tema educativo y siendo su interés y su trabajo incidir en las políticas educativas, mejorar los aprendizajes de los niños, niñas y adolescentes, empoderar actores regionales y locales y promover la vigilancia ciudadana, su relación con el proyecto es alta. Es importante resaltar, además, que la mayoría de ellas están en espacios de concertación como los grupos impulsores o las mesas de concertación y que han ganado credibilidad ante la población.

**Las universidades y los institutos pedagógicos.** En la medida que hay la posibilidad de que se conviertan en responsables de la capacitación docente en servicio, promovidas por el MED, su relación con el proyecto es alta, sobre todo en los temas de formación magisterial

**Las iglesias.** Vinculadas a los temas educativos o que participan en las mesas de concertación, pueden ser aliados importantes para la difusión de las políticas. Su vinculación con el proyecto es media.

**Los medios de comunicación y los intelectuales formadores de opinión.** En la medida que son actores permanentes de las noticias y generadores de opinión pública en los temas educativos, el proyecto debe tener en cuenta su rol, aunque para los objetivos a cumplir su importancia es media.

**Las mesas de concertación y los grupos impulsores de desarrollo regional.** En la medida en que se han constituido en espacios de elaboración de propuestas para sugerir la implementación y gestión de las políticas públicas vinculadas al desarrollo y por su actitud de articular demandas e iniciativas de la sociedad civil con incidencia en las políticas del gobierno, son muy importantes para el proyecto. Su incidencia es alta.

**Las organizaciones de padres y madres de familia.** Reconocemos que su capacidad de propuesta es baja. Sin embargo, el rol de apoyo y demanda, sobre todo en las comunidades campesinas y en los distritos urbanos populares, abre la posibilidad de que se conviertan en actores que exijan políticas locales y regionales de calidad y equidad educativa. Por ello, para el proyecto su importancia es media.

## Matriz resumen<sup>97</sup>

Actores relevantes		Intereses principales	Ubicación estructural	Ponderación del impacto	Acciones para contar con su apoyo y capacidad de incidir	Ponderación e influencia en el proyecto
Actores políticos	<b>Decidores de gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir políticas</li> <li>Elaborar e implementar políticas regionales y locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decisores de política</li> <li>Financiamiento de política</li> <li>Influencia en la opinión pública</li> <li>Negociación de la política</li> <li>Sistema normativo de base</li> <li>Incorpora las políticas educativas a sus Planes de Desarrollo Educativo</li> <li>Financiamiento de la política</li> </ul>	Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentar las políticas del proyecto a las autoridades de Educación y a los responsables nacionales</li> <li>Mostrar el impacto que tienen las experiencias y los aprendizajes de calidad</li> <li>Mostrar el impacto que va a tener en la mejora de los aprendizajes y la viabilidad de su implementación</li> </ul>	Media
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nacional</li> <li>Presidente</li> <li>Consejo de Ministros</li> <li>Ministro de Educación</li> <li>Regional y local</li> <li>Presidente regional</li> <li>Alcalde</li> </ul>			Alta		Alta
	<b>Acuerdo Nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobernabilidad del país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concertación de políticas de Estado</li> </ul>	Media		<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentación de las políticas</li> </ul>

<sup>97</sup> **Actores en los cuales incidir:** Personas y/o instituciones políticas, económicas y sociales con capacidad de influir y/o decidir en políticas educativas. **Interés principal:** Permite identificar las principales motivaciones de los actores para incidir en políticas educativas. **Ubicación estructural:** Otorga un valor a los actores de acuerdo a su posicionamiento institucional. Los actores son relevantes, cuando se encuentran en el poder o más cerca de él, para elaborar políticas, pero también cuando tienen poder de presión, de negociación, de veto. **Ponderación del impacto:** Peso porcentual que le asignamos a la ubicación estructural de los actores en la elaboración de políticas, o a las fortalezas institucionales que tienen para la incidencia. La designación de “alta” lo ubica como un actor importante, y la de “baja” de débil influencia. **Acciones de incidencia:** Actividades que nos proponemos desarrollar para incidir en las decisiones políticas. **Prioridad del proyecto:** Peso porcentual que les asignamos a los actores en el desarrollo del proyecto. Por ejemplo, el poder ejecutivo tiene una “alta” influencia en las políticas, pero su poca capacidad de escuchar y de diálogo lo convierte en un actor de “baja” incidencia para el proyecto.

	<b>Consejo Nacional de Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidir en políticas de gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de propuestas de políticas</li> <li>• Difusión y debate del Proyecto Educativo Nacional</li> </ul>	Alta Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzarle las políticas para que las incorpore en su discurso institucional</li> </ul>	Media
	<b>Partidos políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidir en políticas de gobierno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colocan proyectos en el Congreso</li> <li>• Ponen temas de agenda pública</li> </ul>	Media Media	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzar propuestas a los políticos para que las coloquen como temas de agenda</li> </ul>	Media
<b>Actores económicos</b>	<b>BID Banco Mundial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos multinacionales a nivel de gobierno que obligan a los planes nacionales en orientación de políticas de inversión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientar las políticas educativas del gobierno a su modelo de desarrollo</li> </ul>	Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar en el debate público</li> </ul>	Baja
	<b>Unión Europea</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos bilaterales orientados a la inversión en programas sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influyente en las políticas de Estado</li> </ul>	Alta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar en el debate público</li> </ul>	Baja
	<b>Empresarios</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar una política de continuidad a su desarrollo económico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influyente y presión en las políticas públicas</li> </ul>	Media	Presentación de las políticas	Baja
<b>Actores sociales</b>	<b>Organizaciones magisteriales</b> • SUTEP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensa de intereses gremiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presión política y social al gobierno</li> </ul>	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzar las políticas del proyecto, incorporando en sus prioridades las condiciones de trabajo docente</li> </ul>	Baja
	• Colegio de Profesores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defensa de intereses docentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidir en la formación y mejora desarrollo magisterial</li> </ul>	Baja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcanzar las políticas del proyecto</li> </ul>	Baja

ONG	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidir en políticas</li> <li>• Desarrollo de capacidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de proyectos</li> <li>• Incidir en políticas</li> </ul>	Alta Baja	Concertar el desarrollo de las políticas en sus planes y proyectos educativos	Alta
Universidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación profesional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación y debate académico</li> </ul>	Baja	Concertar temas de agenda para incidir en el debate académico y en la formación inicial docente	Baja
Medios de Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenir en el quehacer político con opinión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posicionar su línea editorial</li> </ul>	Media	Presentar las políticas del proyecto vinculándolas con resultados concretos que impacten en la vida de la población	Media
Iglesias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que la educación del Estado mejore</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presión</li> <li>• Generación de opinión</li> </ul>	Media Alta	Invitarlos a la discusión del proyecto	Media
Líderes intelectuales y formadores de opinión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear corrientes de opinión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colocar temas de agenda pública</li> </ul>	Baja	Convocarlos a dialogar las políticas del proyecto y buscar que opinen públicamente	Media
Mesa de Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de propuesta y articulación de políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incidir en el Estado</li> </ul>	Media	Convocarlos a dialogar con las políticas del proyecto	Alta
Grupos impulsores de desarrollo regional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concertar propuestas de desarrollo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ser bisagra entre las demandas de la sociedad civil y las políticas de Estado</li> </ul>	Media	Convocarlos a dialogar con las políticas del proyecto	Media
Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Concretar propuestas de políticas sociales que atiendan la situación de pobreza en el país</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proponer iniciativas de gestión de políticas sociales</li> <li>• Articular propuestas concertadas y de vigilancia de las políticas</li> </ul>	Media	Convocarlos a dialogar con las políticas del proyecto	Alta

	Organizaciones de padres y madres de familia	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Que la educación funcione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ser parte de una corriente de opinión favorable a la calidad de la educación</li> <li>•Presión a la gestión de las políticas</li> </ul>	Baja	Desarrollar actividades de sensibilización	Media
--	--	--	---	------	--	-------



# Panorama de la región

## 1. Escenarios

Afrontar la equidad en la educación como apuesta de PROPONE en los países de la región supone considerar en primer lugar la manera como se configuran los escenarios de partida en cada país, el modo como está estructurada la educación y los enfoques e intereses de mediano y largo plazo en juego.

### 1.1. El mercado o el Estado. La segmentación educativa

En los cuatro países la segmentación educativa es un hecho. En todos ellos existe una diferenciación marcada de los itinerarios educativos, de modo que los sectores de menores ingresos acceden a una educación de menor calidad. Pero, en el caso chileno, esta segmentación se agrava, ya que se estrechan las opciones que tienen los sectores de menos ingresos de acceder a una educación gratuita. Mientras que en Perú, Argentina y Colombia, la estructura educativa es similar, ofreciendo una educación básica gratuita bajo responsabilidad y regulación del Estado, en Chile existe desde los años ochenta un nuevo orden educativo que ha liberado al Estado de la responsabilidad del servicio y coloca al mercado como el factor de regulación central y escenario de definición de las políticas.

Así, coexisten en Chile tres subsistemas educativos que segmentan crecientemente la educación, proporcionando la de menos calidad a los sectores más excluidos: el municipal estatal, único totalmente gratuito, que ha ido decreciendo en su cobertura; el particular subvencionado, que ha ido creciendo, y el privado, de élite. La correlación entre extracción social y tipo de establecimiento-calidad educativa no se ha modificado pese a las recientes medidas de política educativa que, desde el reinicio del régimen democrático, se han tomado para disminuir las brechas de equidad. Por el contrario, la instauración del financiamiento compartido marca un hito de mayor segmentación, ya que el 95% de los colegios subvencionados cobran hoy una mensualidad a las familias y el 10% de los colegios municipales también.

### 1.2. Descentralización y desigualdad

Se trata de un tema central en todos los países, pero sin nexos y consecuencias claras en la superación de situaciones de inequidad e injusticia social. En los cuatro países existen procesos de descentralización educativa que otorgan al Estado un papel regulador y orientador y dan diversos niveles de autonomía y capacidad de decisión a las regiones y/o provincias. En el caso de Argentina y Colombia, este proceso es más antiguo y profundo, habiéndose producido una descentralización efectiva por la cual los gobiernos regionales o provinciales rigen la marcha de la educación, configurándose la situación de "Ministerios sin escuelas".

En Chile existe un proceso de desconcentración en el terreno del mercado que incluye la municipalización de la educación estatal. En Perú coexiste un inicial Plan Piloto de Municipalización con un reciente proceso de descentralización en un país fuertemente centralizado económica y socialmente.

La descentralización no va aparejada necesariamente con mayores oportunidades para los sectores de menores ingresos, sino, por el contrario, involucra un agravamiento de la desigualdad. El caso más evidente es Chile, pero también en Argentina las condiciones de descentralización han sido causa del agravamiento de la desigualdad en la calidad educativa.

En Colombia la descentralización tiene la particularidad de darse en el marco de un país atomizado y con altos índices de violencia, lo que configura escenarios específicos de formas de exclusión hacia poblaciones como los desplazados y víctimas del conflicto armado, personas de diferentes culturas y otros. Asimismo, existen tensiones y conflictos para ampliar el margen de autonomía de las autoridades locales en el uso de recursos y para incrementar el monto de los transferidos a las regiones.

El grado de autonomía y capacidad de decisión de los niveles descentralizados es también distinto. En Argentina son los gobiernos provinciales los que tienen una mayor cuota de poder y decisión, mientras que en Perú normativamente se da mayor fuerza a la escuela, aunque en la práctica, la ley no se aplica y la institución educativa sigue siendo la instancia más débil del sistema. En Colombia, tanto los gobiernos municipales como las instituciones educativas poseen márgenes de autonomía.

### **1.3. Planes Nacionales y decisiones concertadas**

Uno de los problemas más serios es la discontinuidad de las políticas educativas, que ha sido contrarrestado en algunos países, como Colombia y

Perú, con la existencia de Planes Nacionales de largo plazo, con un horizonte de diez a quince años, los que han sido construidos en base a debates y procesos de concertación y han adquirido estatus de políticas de Estado. No obstante, en Colombia este proceso es más antiguo y data de 1996, estando actualmente en curso de definición su segundo Plan Decenal de Educación (2006-2016), mientras que en Perú es en el año 2007 que se oficializa el Proyecto Educativo Nacional, que va hasta el año 2021 y tiene un carácter más bien formal, ya que el curso de las políticas sigue decidiéndose desde el Estado central y el Proyecto Educativo Nacional no constituye una prioridad real.

En Perú, Colombia y Chile existen organismos de expertos que lideran las propuestas nacionales, tipo Consejos Nacionales. En Chile esta institución se ha creado en el presente año 2007. El peso de este tipo de organismos es relativo, juegan un rol propositivo y constituyen un referente de opinión y en algunos casos, como el peruano, han liderado el impulso del Proyecto Educativo Nacional.

#### **1.4. Crisis educativa y resultados educacionales**

Los cuatro países afrontan situaciones de crisis educativa en el sentido de que la educación no está logrando los resultados esperados en términos de calidad de los aprendizajes y, asimismo, en cuanto a que los niveles de inequidad del sistema tienden a agudizarse.

En el caso peruano, esto se da de manera particularmente grave, ya que la gran mayoría de estudiantes presentan rendimientos por debajo del nivel mínimo de desempeño en matemática y comprensión de textos, y ello ocurre con mayor agudeza en las poblaciones rurales, pobres y marginales, donde coexisten la baja calidad educativa con altos índices de pobreza y desnutrición y con una baja inversión en educación, que alcanza únicamente el 2,8% del PIB.

Ello coloca en la agenda temas como la escasa prioridad y atención dada a la educación en áreas rurales, a la de la primera infancia, a la educación de niños trabajadores, a la bilingüe e intercultural, entre otros.

En Colombia existen importantes iniciativas regionales para afrontar la crisis educativa, como el Programa Buen Comienzo, de educación inicial; el Programa Nadie Fuera, de acceso a la educación; Mejores Colegios, entre otros de la Provincia de Medellín, en el marco de una pugna por obtener mayores recursos para las regiones.

En Chile también hay preocupaciones para incrementar los niveles de calidad y equidad del sistema, afectados por el modelo de la reforma liberal de los años ochenta. La reforma educativa de los noventa en adelante, que se instala sin modificar el esquema anterior, se plantea partir de críticas al modelo inoperante respecto de sus resultados y de la inequidad resultante y de una mayor regulación del sistema con miras a incrementar calidad y equidad. En Argentina, el abandono de la estructura polimodal tiene su origen en la preocupación por mejorar la calidad educativa y responder adecuadamente a la demanda del sector empresarial acerca de que el sistema educativo provea efectivamente de recursos humanos adecuados.

El vínculo entre procedencia social de los estudiantes y niveles de exclusión es fuerte y de larga data histórica, particularmente en los países andinos (Colombia y Perú), donde las desigualdades territoriales se vinculan a las de cultura, etnia y lengua. Las escuelas de peor calidad resultan ser aquellas que atienden a estudiantes de habla indígena en una escuela unidocente y multigrado, precariamente instalada y lejana y ajena a la atención del Estado.

### **1.5. El tema docente, factor clave en crisis**

Se trata de una preocupación más explícita en los casos de Argentina y Perú, donde, en el marco de la crisis de la profesión y formación docente, se plantea:

- a) La priorización de una carrera pública magisterial, recientemente normada en Perú, que busca valorizar la profesión docente, incorporando estímulos al buen desempeño, posibilidades de ascenso a lo largo de la carrera, reconocimiento al rol de dirección, estímulos compensatorios para docentes que trabajan en zonas de mayor pobreza y exclusión, entre otros aspectos.
- b) La necesidad de regular la calidad de la formación docente, cuestión que en el caso peruano se enfrenta a la proliferación de institutos de formación docente de baja calidad en el contexto de liberalización de la oferta de este tipo de institutos en los años noventa, y en el caso argentino a la persistencia de las desigualdades socio-regionales en la formación docente, frente a lo cual se proponen instituciones y mecanismos reguladores
- c) La existencia de conflictos con el gremio docente, relacionados con su situación salarial y de condiciones de trabajo, aspecto que es común a los cuatro países.

- d) La evaluación del desempeño docente, aspecto planteado en Perú debido al fuerte deterioro del nivel profesional de los maestros. Ello se vincula a la discusión sobre el grado de responsabilidad del profesor respecto de los magros resultados en los aprendizajes.

## **1.6. Recursos para la educación. Montos y fuentes**

Aquí destacan dos aspectos en curso de debate y definición:

**El incremento de asignaciones para educación.** Al respecto, en Colombia existe un escenario de conflicto en torno al incremento o no de la transferencia de recursos del gobierno central a las regiones para afrontar los problemas de calidad y equidad. En Perú se ha planteado como meta del Acuerdo Nacional alcanzar un nivel de inversión equivalente al 6% del PIB, meta que no se cumple, además de que la baja inversión en educación coincide con la extensión de prácticas de corrupción.

**Las fuentes del financiamiento del servicio.** La necesidad de contar con recursos no estatales para financiar el servicio educativo, cuestión que en Chile ya es un hecho y constituye parte del modelo, habiéndose incrementado el financiamiento privado familiar a la educación básica hasta el 60% de los establecimientos y, en general, el incentivo al sector privado mediante subsidios: ingresos de acuerdo a matrícula y posibilidad de lucro. En Colombia, Argentina y Perú se mantiene la gratuidad del servicio educativo bajo responsabilidad del Estado y la preocupación por su cobertura.

Por otro lado, en Perú y Colombia se está proponiendo la participación del sector empresarial en la financiación de iniciativas en pro del mejoramiento educativo, en el marco del planteamiento de "responsabilidad social" y de la existencia de asociaciones de empresarios preocupadas por la calidad educacional y un conjunto de fundaciones empresariales en el caso colombiano. Asimismo, en los cuatro países se utiliza el financiamiento de la cooperación internacional y de la banca multilateral.

## **1.7. Participación ciudadana y democratización de las decisiones y agendas**

Se trata de un tema crucial pero pendiente en la mayoría de los países. Como parte de los procesos de democratización en la región se abren espacios de participación en la definición de políticas educativas. En

Colombia y Perú, los espacios de participación en la definición de los planes educativos y de los planes de desarrollo a nivel local y nacional están normados por ley. No obstante, los esquemas y canales instituidos en la práctica no son tan claros, hay falta de mecanismos de información y se generan dudas razonables sobre cuánto se recoge realmente de los aportes de la ciudadanía al debate.

En Perú, el cambio del modelo centralista de gestión no es fácil, y en la práctica el funcionamiento de los espacios locales y regionales de participación de docentes, estudiantes, padres de familia y ciudadanía transcurre aún lentamente y en una ruta aparte. La centralidad de la acción gubernamental no tiene contrapesos visibles ni suficientes.

En el caso chileno, este tema no tiene cabida, ya que la participación de la sociedad civil se da directamente en términos económicos en el terreno del mercado y, más recientemente, a través de los partidos políticos que debaten en torno a la vigencia del modelo liberal en educación. En Argentina no existen espacios de participación ciudadana normados por ley y la discusión de los asuntos educativos transcurre en la escena política gubernamental (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo).

Los temas en disputa son varios. Perú y Colombia discuten con mayor fuerza el tema de la asignación de los recursos para educación. La carrera pública magisterial es planteada en el caso peruano, colombiano y argentino. Mientras en Chile la municipalización de una parte del servicio educativo es un hecho, aunque no exento de críticas, en Perú la propuesta de municipalización de la educación es fuertemente debatida.

En los cuatro países, la preocupación por elevar la calidad educativa lleva a discutir sobre los factores de la misma. En Perú no está claro el rol del maestro en la crisis de la educación y se debate la pertinencia y parámetros de la evaluación docente. Es interesante resaltar que en Colombia se discute la inclusión de actores no estatales en las decisiones de políticas públicas

## **2. Mapa de actores**

En el mapa de actores predomina la heterogeneidad y diversidad entre los cuatro países estudiados. No obstante, resulta claro que, salvo el caso chileno, los actores centrales en la definición de políticas son los estatales.

## **2.1. Rol de los actores estatales**

Los gobiernos siguen siendo el pivote central en la definición de políticas y prioridades. El rol del Estado sigue siendo fuerte y decisivo en Argentina, Perú y Colombia. En el caso chileno, si bien históricamente el Estado ha sido un actor central, hoy este rol se debilita en el contexto del modelo de mercado que rige la educación.

El peso de los actores estatales en Argentina tiene la particularidad de que, luego de un largo proceso de descentralización, se da un desplazamiento hacia los actores estatales, provinciales o territoriales que, con diferentes umbrales de calidad, debido a diferencia en asignación de recursos económicos, son los que deciden en mayor grado respecto del rumbo educativo. Las regiones de mayor iniciativa son Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe. En el Perú, el actor principal en el escenario educativo es el gobierno, y dentro del mismo el Poder Ejecutivo y el ámbito presidencial, desde donde se fijan las prioridades de política y las asignaciones presupuestarias correspondientes. El proceso de descentralización es aún reciente, por lo que los contrapesos a la iniciativa central son insuficientes. En Colombia, las propuestas de política se construyen desde la esfera oficial lideradas por el Ejecutivo y sancionadas por el Legislativo, involucrando la participación de los actores no estatales en la normativa oficial, pero sin suficiente peso real.

El peso de los actores estatales resulta por tanto central a considerar en términos de la agenda de equidad educativa, por lo que es necesario evaluar el grado en que los actores estatales están considerando esta dimensión. En este sentido, es posible afirmar que en el conjunto de países los actores estatales muestran preocupación por el tema, aunque las medidas propuestas aún no tienen la suficiente consistencia y radicalidad como para romper la lógica de creciente desigualdad que produce el sistema educativo.

## **2.2. Actores económicos**

Estos actores están adquiriendo un peso creciente en términos de presión en los distintos países, aunque en Chile tienen ya un nivel de incidencia directo en las decisiones en educación. Así, en este país se asiste a la consolidación de los actores privados, sostenedores de la educación (propietarios o administradores de uno o varios colegios) que impulsan y promueven la profundización del sistema segmentado y liberal de mercado, siendo insensibles a un planteamiento de equidad y justicia educativa.

En Argentina, donde no existen normas ni espacios de participación civil o ciudadana claros, hay actores mercantiles, como las editoriales, vinculadas a poderosos grupos económicos, que tienen una incidencia casi directa en los contenidos curriculares. Aquí se ubican también, quizás con una influencia creciente a futuro, los productores de software (Microsoft) en el marco de la política del software libre.

En Perú, Colombia y Argentina están adquiriendo creciente poder de presión y negociación los grupos empresariales a través de sus asociaciones y gremios (Perú y Colombia) o directamente en términos de demanda de mano de obra calificada. En el caso de los gremios y fundaciones empresariales, se aprecia una importante conciencia de responsabilidad social por la educación que busca morigerar las brechas de desigualdad y pobreza mediante financiamiento de diverso tipo a las escuelas.

Los organismos de la banca multilateral también mantienen un nivel de presión sobre la agenda de prioridades (BM, BID, FMI). Sus planteamientos no coinciden en muchos casos con la agenda oficial formal, por lo que se buscan lograr a través de mecanismos de negociación sobre los créditos y préstamos.

### **2.3. Actores políticos**

La escena política debería constituir un espacio fundamental para la discusión de los temas centrales en educación, entre ellos la equidad educativa. No obstante, el peso de los actores políticos en la decisión de las agendas es distinto en cada país, dependiendo del grado de desarrollo y consistencia de la sociedad civil y política. En el caso de Chile, Colombia y Argentina, que tienen una tradición política más sólida, los partidos y alianzas de ellos expresan o traducen con mayor claridad el debate sobre temas como el rol del Estado y el mercado en la educación o el peso que deberían tener las medidas de equidad educativa a priorizar.

Esta disputa se da en el plano electoral, pero también en los espacios de la escena política oficial (el Congreso, los organismos de planificación y construcción de planes nacionales y regionales). En Colombia, cada candidato presenta un plan, e igualmente y cada gobierno elegido, siendo discutido a nivel nacional, recibiendo aportes de sectores públicos y privados. En Perú, el peso de los actores políticos se da vinculado al ejercicio del poder; es decir, el partido que gana es el que decide las políticas desde el Ejecutivo.



## 2.4. La sociedad civil

Se observa un crecimiento y diversificación de actores en la sociedad civil, cuyo grado de iniciativa a nivel de proyectos y propuestas es significativo, mostrando que el tema educativo compromete día a día a más grupos y sectores. Sin embargo, esta agenda social no tiene correspondencia en la escena política.

Aquí se ubican ONG, gremios, asociaciones de docentes, organismos de cooperación internacional, universidades, academias, iglesias, medios de comunicación, redes sociales o alianzas que conjugan esfuerzos frente a debilidades del sistema educativo. En conjunto, la gran mayoría de estos actores promueve iniciativas y propuestas de mejora de los niveles de calidad y equidad del sistema. No obstante, una parte importante se ubica en términos de grupos de presión sin capacidad de decisión.

Dos actores destacan en términos de su capacidad de presión: las iglesias y los grupos empresariales. Las iglesias inciden fundamentalmente en los contenidos valóricos de la educación y, dependiendo de la conducción en cada país, esta influencia puede ser conservadora, como es el caso, por ejemplo, de Argentina y Chile. Los grupos empresariales enlazan en la práctica sus intereses económicos a sus propuestas de mejora de la educación.

En el caso de los gremios docentes, predominan los intereses de tipo reivindicativo o corporativo, en términos de presiones para la mejora de sus salarios y condiciones de trabajo.

Los diversos sectores de la sociedad civil actúan de tres maneras: a) promoviendo proyectos educativos, b) formulando propuestas, y c) movilizándose. En los dos primeros casos se trata de una presión a nivel de corriente de opinión. En el tercero, los grupos de la sociedad civil intervienen directamente en el escenario político coyuntural.

En los países con mayor grado de descentralización y tradición democrática, el nivel de movilización e incidencia de estos grupos es mayor. Así, en el caso de Colombia se registra un mayor índice de movilizaciones contra el recorte de asignaciones presupuestarias a las provincias, el Plan Decenal y el Plan de Desarrollo. En los otros países, las movilizaciones son de tipo predominantemente reivindicativo en torno a asuntos laborales docentes.

### 3. Líneas de incidencia

Una mirada global permite resaltar algunas líneas temáticas donde la incidencia en función de la mejora de los niveles de calidad, equidad y justicia de los sistemas educativos aparece como clave.

- 3.1. La necesidad de una **mayor regulación por parte del Estado versus el predominio** de la lógica del mercado y de los grupos de interés corporativos. Ello va de la mano con la urgencia de reflotar la oferta pública del servicio en términos de mejora de sus condiciones materiales y humanas (infraestructura, calidad docente, textos e insumos pedagógicos, horas efectivas de estudio).
- 3.2. La asociación clara entre inequidad educativa y circuitos educacionales diferenciados que requieren de urgentes **políticas direccionadas a cerrar las brechas** por razones de ruralidad, etnia, cultura, pobreza, género, discapacidad y demás tipos de discriminaciones existentes en los sistemas socioeconómicos de los cuatro países. Se plantea un claro vínculo entre calidad y equidad, en el sentido de equidad en el acceso y permanencia a una educación de calidad.
- 3.3. La urgencia de **asignar mayores recursos a la educación**, como expresión de una voluntad política de priorizarla en la agenda de desarrollo.
- 3.4. La necesidad de asegurar **que los procesos de descentralización vayan aparejados a políticas de redistribución de recursos y poder**, evitando que redunden en mayor desigualdad social, tal como viene ocurriendo hasta el momento.
- 3.5. La demanda de abrir los escenarios de definición de políticas a **la participación ciudadana democrática y su vigilancia a la implementación de éstas**.
- 3.5. La necesidad de terminar definitivamente con la discontinuidad de las políticas, a partir de la implementación de los **Planes Nacionales** de Educación y Desarrollo construidos consensualmente.
- 3.6. La urgencia en algunos países de reflotar la **profesión y formación docente**, altamente deterioradas, siendo como es un factor clave en la calidad educativa.

Estos puntos pueden formar parte de la agenda de incidencia de la Red PROPONE. Los planteamos para que puedan ser discutidos en el marco de

los proyectos que la Red vaya implementando, basados en la convicción de que no sólo es necesario sino también posible articular una acción común en pro de construir escenarios educativos inclusivos en los países de la región.