

¿Hacia la regulación postburocrática de los sistemas educativos latinoamericanos? Un análisis del discurso de los organismos multilaterales de la región en el período 2012-2018

Rumo à regulação pós-burocrática dos sistemas educacionais latino-americanos? Uma análise do discurso dos organismos multilaterais da região no período 2012-2018

Towards post-bureaucratic regulation of Latin American educational systems? Analyzing the discourse of regional multilateral organizations in the 2012-2018 period

Jorge M. Gorostiaga*

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar de qué manera y en qué medida la retórica de los organismos multilaterales se alinea con la promoción de los modelos de regulación postburocráticos de la educación en el contexto latinoamericano. Enmarcado en la teoría de la regulación y en la noción de campo global de política educativa, este artículo busca contribuir a comprender el componente discursivo de la regulación transnacional. Se analizan documentos auspiciados por tres organismos multilaterales de nivel regional publicados entre 2012 y 2018: la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de la Organización de las

* Universidad Nacional de San Martín. San Martín, Buenos Aires, Argentina. E-mail: jorgegoros@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0002-5766-1593>.

Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OREALC/UNESCO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). El foco está puesto en comprender cómo se articula el discurso de estas agencias sobre el gobierno de la educación, así como sus vinculaciones con el contexto de producción y su carácter político, en el sentido de que expresa recomendaciones basadas en valores y no meramente técnicas. Se busca identificar los temas y enfoques dominantes, pero también las contradicciones, las variaciones, diferentes énfasis y planteos alternativos.

Palabras clave: Reforma educativa. Regulación postburocrática. Organismos internacionales. América Latina.

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar como e em que medida a retórica das organizações multilaterais se alinha com a promoção de modelos de regulação pós-burocrática da educação no contexto latino-americano. Enquadrado na teoria da regulação e da noção de campo global da política educacional, este artigo pretende contribuir para a compreensão do componente discursivo da regulação transnacional. Analizam-se documentos patrocinados por três agências multilaterais da região publicados entre 2012 e 2018: a Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (OREALC/UNESCO), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI). O foco é sobre a compreensão de como se articula o discurso dessas agências sobre o governo da educação, suas ligações com o contexto de produção e seu caráter político, no sentido que expressa recomendações com base em valores e não apenas técnicas. Procura-se identificar os temas e abordagens dominantes, e também as contradições, variações, ênfases diferentes e abordagens alternativas.

Palavras-chave: Reforma educacional. Regulação pós-burocrática. Organizações internacionais. América Latina.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze how and to what extent the rhetoric of multilateral organizations are aligned with the promotion of models of post-bureaucratic regulation of education in the Latin American context. Framed in the theory of regulation and in the notion of a global field of educational policy, this article seeks to contribute to the understanding of the discursive component of transnational regulation. Documents sponsored

by three regional multilateral organizations published between 2012 and 2018 are analyzed: the Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean (OREALC/UNESCO), the Inter-American Development Bank (IDB) and the Organization of Ibero-American States for Education, Science and Culture (OEI). The focus is on understanding how the discourse of these agencies is articulated on the government of education, as well as its links with the production context and its political character, in the sense that it expresses recommendations based on values and not merely techniques. It seeks to identify the dominant themes and approaches, and also the contradictions, variations, different emphases and alternative views.

Keywords: Educational reform. Post-bureaucratic regulation. International organizations. Latin America.

Introducción

El objetivo de este artículo es analizar de qué manera y en qué medida la retórica de los organismos multilaterales se alinea con la promoción de los modelos de regulación postburocráticos de la educación en el contexto latinoamericano. Enmarcado en la teoría de la regulación (MAROY, 2012) y en la noción de campo global de política educativa (LINGARD; RAWOLLE, 2011), este artículo busca contribuir a comprender el componente discursivo de la regulación transnacional y destacar su carácter político. Un supuesto central en este ejercicio es el de que las políticas públicas se constituyen discursivamente a través de un proceso de “problematización” del cual se deriva una definición de la agenda de problemas públicos y de las posibles “soluciones” (BACCHI, 2000). Los discursos dominantes habilitan y legitiman determinadas opciones de política, descartando otros posibles cursos de (in)acción.

En el contexto de la globalización, los actores supranacionales adquieren una importancia creciente en la definición de la agenda de reformas educativas, es decir, en el menú de opciones consideradas adecuadas para ser implementadas a niveles nacional y sub-nacional (RIZVI; LINGARD, 2013). Los organismos multilaterales, en particular, utilizan como uno de sus principales instrumentos la difusión de informes de diagnóstico y propuestas de mejoras. Estos son documentos que sirven como guía en la asignación de recursos simbólicos y materiales por parte de esos actores y que, a la vez, circulan por otros ámbitos de decisión, como los ministerios de educación, difundiendo y legitimando determinadas problematizaciones de la educación.

En este artículo se analizan documentos auspiciados por tres organismos multilaterales de nivel regional publicados entre 2012 y 2018: la OREALC-UNESCO, el BID y la OEI. El foco está puesto en comprender cómo se articula el discurso de estas agencias sobre el gobierno de la educación, así como sus vinculaciones con el contexto de producción y su carácter político, en el sentido de que expresa recomendaciones basadas en valores y no meramente técnicas. Se busca identificar los temas y enfoques dominantes, pero también las contradicciones, las variaciones, diferentes énfasis y planteos alternativos.

La siguiente sección presenta el marco conceptual del trabajo, seguido por una discusión del rol de las organizaciones multilaterales y los procesos de reforma educativa que han tenido lugar desde la década de 1990 en América Latina. En la tercera parte del artículo se expone el análisis de los documentos de las tres agencias mencionadas.

La regulación de los sistemas educativos y la agenda global de reforma educativa

La teoría de la regulación de los sistemas educativos postula que existen varias fuentes de regulación, que interactúan en forma compleja y conflictiva y que se originan en distintos niveles o escalas, desde lo supranacional a lo local (MAROY, 2012). Estas regulaciones incluyen arreglos institucionales establecidos tanto por las autoridades gubernamentales como por mecanismos de mercado, coaliciones de organizaciones, asociaciones profesionales y otros actores o instancias. La regulación de tipo transnacional, en particular, tiende a producirse de manera difusa, a través de “normas, discursos e instrumentos que son producidos y circulan en los foros internacionales de decisión y consulta” y que son tomados a nivel nacional – y, se podría agregar, subnacional – para adoptar o proponer decisiones que afectan el funcionamiento del sistema educativo (BARROSO, 2018, p. 1083-84).

En el actual escenario de intensificación de la globalización, los actores y las redes transnacionales asumen un rol crítico de regulación a través de la fijación de agenda en el campo de la política educativa, aun mayor que el que adoptaron entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y la década de 1980. Puede hablarse de la emergencia de un campo global de política educativa (LINGARD; RAWOLLE, 2011) o de un movimiento de reforma educativa global cuya influencia se extiende cada vez a más países y regiones (VERGER; PARCERISA; FONTDEVILLA, 2019).

Desde el año 1990 la Iniciativa de Educación para Todos (EPT), impulsada por la UNESCO, por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial junto con los gobiernos de casi todos los países y otros organismos multilaterales y no gubernamentales, constituyó un hito fundamental en la construcción de esta agenda educativa global¹. Al mismo tiempo, instrumentos como el “Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos” (PISA, por sus siglas en inglés) – implementado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y consistente en una prueba estandarizada aplicada a estudiantes de 15 años en países de todo el mundo – y otros indicadores cuantitativos desarrollados por organizaciones internacionales contribuyen a constituir el campo global de política educativa al generar estadísticas que permiten medir y comparar el desempeño educativo de cada país participante, y, en un paso posterior, alentar la transferencia de los modelos y las políticas exitosas, más allá o a pesar de las diferencias de contextos entre naciones (RIZVI; LINGARD, 2013).

Si bien los gobiernos nacionales continúan siendo los responsables en última instancia de la mayoría de las decisiones sobre política educativa, estas decisiones son muchas veces el producto de procesos de recontextualización o “hibridización” de los discursos globales (RIZVI; LINGARD, 2013). La agenda global que se desprende de estos discursos no es, sin embargo, completamente homogénea o monolítica. Son notorias, por ejemplo, las diferencias entre el enfoque de derechos de la UNESCO y la visión economicista del Banco Mundial. Cabe también considerar las variaciones regionales que puede adoptar un discurso global, en virtud de los procesos de construcción de marcos de política que se dan en organismos que aglutinan a países pertenecientes a determinados recortes geográficos, lo que implica procesos de mediación y a la vez de construcción de la agenda global (DALE; ROBERTSON, 2002). No obstante, la narrativa que ha tendido a predominar desde la década de 1990 en el campo global de la política educativa es la de la sociedad del conocimiento, concepto que se asienta en los procesos de transformación de la economía a niveles global y nacional y en su interrelación con la reestructuración neoliberal del Estado. Esta narrativa, a su vez, expresa la idea del papel preponderante de la formación de capital humano para la competitividad internacional y el crecimiento económico de las naciones (RIZVI; LINGARD, 2013).

¹ A partir de 2015 la EPT se integró a la Agenda 2030 (<http://www.unesco.org/new/es/santiago/education-2030/>) y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>). Éstos incluyen como objetivo 4: “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”.

En el sector de la educación, es posible hablar de un nuevo régimen de regulación que surge en varios países en la década de 1980 reemplazando en parte, aunque no completamente, a la regulación burocrática profesional (MAROY, 2012). Esta regulación postburocrática adopta dos formas principales. Una es el modelo de cuasi-mercado, cuyo rasgo característico es la libre elección de escuelas por parte de las familias en un esquema en que el financiamiento que reciben las escuelas depende de su número de alumnos, lo que favorecería la competencia entre ellas y, en última instancia, la mejora de la calidad del sistema en su conjunto. La segunda variante es la del Estado evaluador, en la que el nivel central fija metas que las escuelas deben alcanzar, promoviendo mecanismos de evaluación tanto internos como externos, así como sistemas de incentivos y de sanciones de acuerdo con su performance. Los dos modelos implican un alto grado de autonomía escolar, pero también un Estado que fija objetivos, programas y un sistema de certificaciones, y que mide el rendimiento de las escuelas, en un caso para informarlo a los usuarios/clientes y, en el otro, para evaluar en qué medida cada escuela cumple con las metas acordadas (MAROY, 2012). Los modelos postburocráticos comparten rasgos de lo que otros autores (MONARCA, 2015; VERGER; PARCERISA; FONTDEVILLA, 2019) consideran las principales políticas del movimiento de reforma educativa global, como la creación de cuasi-mercados, la introducción de asociaciones público-privadas, la adopción de mecanismos de la Nueva Gestión Pública (NGP)² y los mecanismos de aseguramiento de la calidad vía evaluaciones estandarizadas a gran escala.

Los efectos de estas políticas van mucho más allá de generar el ajuste de los sistemas educativos a un nuevo orden socio-económico. Consideraciones sobre igualdad y diversidad socio-cultural tienden a ser postergadas, bajo formas de control estatal reduccionistas de la complejidad inherente a los procesos educativos y que disciplinan escuelas y docentes bajo el otorgamiento de una supuesta autonomía (MONARCA, 2015; RIZVI; LINGARD, 2013). Además, como señala Maroy (2012), implican un viraje hacia un ethos individualista que cuestiona el carácter público y colectivo de la educación.

2 La NGP incluye el establecimiento de objetivos o metas de rendimiento junto con indicadores para monitorear su cumplimiento, otorga mayor autonomía o margen de acción a los actores para decidir cómo administrar los recursos y sobre los medios para cumplir con las metas. También promueve diversas formas de privatización y de descentralización para hacer más eficiente la administración pública (RIZVI; LINGARD, 2013).

América Latina: organismos multilaterales y tendencias recientes de política educativa

Si bien no puede considerarse a América Latina como una unidad regional homogénea, en el campo de la educación – como en muchos otros – se han desarrollado mecanismos institucionales (algunos de los cuales se extienden a España y Portugal y/o al Caribe) que se aproximan a un espacio regional de política educativa, a través de acciones de construcción de consensos, asistencia técnica y financiera, e incluso evaluación de los sistemas educativos. Los antecedentes de estos mecanismos se remontan a varias décadas atrás, pero la primera iniciativa de tipo general para la región y con objetivos comunes concretos para todos los países fue el Proyecto Principal de Educación 1980-2000, a cargo de la OREALC-UNESCO³.

Ya en la década de 1990, los organismos multilaterales cobraron un protagonismo inédito en los procesos de reformas educativas de la región que tuvieron lugar en el marco de la reestructuración neoliberal de la economía y del Estado. Tal protagonismo se expresó tanto en el aporte conceptual respecto a la redefinición de los fines de la educación y las políticas para alcanzarlos (e.g. CEPAL/UNESCO, 1992), como en la asistencia técnica y financiera a diversos programas a nivel nacional. Por otra parte, articulándose de diversas maneras y con diferentes énfasis con la Declaración Mundial de la EPT de 1990 (Jomtien) y las metas establecidas en 2000 (Dakar), surgieron distintos planes y compromisos a partir de las Cumbres Iberoamericana de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno, las Cumbres de las Américas y una nueva iniciativa motorizada por la OREALC, el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe 2002-2015.

Varias de las principales políticas instrumentadas a nivel nacional significaron un avance hacia el régimen de regulación postburocrático, incluyendo la profundización de la descentralización administrativa, la promoción de una mayor autonomía escolar y el establecimiento de sistemas de medición de la calidad (enfocados en el rendimiento académico de los alumnos) y de información (CONCHA ALBORNOZ, 2005; TEDESCO, 2012). Chile mantuvo el esquema de quasi-mercado introducido por la dictadura pinochetista, mientras

³ Originado en las demandas de los gobiernos nacionales, planteaba una agenda ambiciosa (que anticipaba varios objetivos de la EPT) orientada a la justicia social y el desarrollo autónomo para la región, pero en un contexto de desinversión y de crisis del modelo tradicional de organización de los sistemas educativos (RAZQUIN, 2015).

que algunos países, sobre todo en Centroamérica, avanzaron hacia esquemas privatizadores en la gestión de las escuelas públicas.

El inicio de la década de 2000 marcó un momento de crisis del neoliberalismo en la región. En los gobiernos de varios países surgió una diversidad de versiones del “progresismo” o “giro a la izquierda”, además de la continuidad de experiencias políticas más cercanas al paradigma neoliberal, como en los casos de México, Colombia o Perú. Los rasgos comunes de los gobiernos de nuevo signo fueron la recuperación del rol del Estado y políticas de mejoramiento social, mientras que se diferenciaban respecto a la valoración de los rasgos institucionales de la democracia y al grado de ruptura con el orden capitalista neoliberal (GARRETÓN, 2015). A la vez, toda la región experimentó una fuerte disminución de la pobreza gracias a los recursos derivados del aumento de la demanda global de productos primarios.

En este contexto, se verificó un avance hacia una concepción democrática del derecho a la educación. Sin embargo, también se afianzaron los sistemas de evaluación estandarizada de los aprendizajes a nivel nacional, a la par de la participación en pruebas regionales (en particular, las implementadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación-LLECE⁴) e internacionales (como PISA); la preservación, y en algunos casos promoción, del sector privado como proveedor educativo; y el protagonismo de actores no estatales en la implementación de algunas políticas educativas. En esta línea, Saforcada y Vassiliades (2011) ven en las nuevas leyes de educación (post 2000) la expresión de conflictos y compromisos entre diferentes visiones sobre los fines y orientaciones de la política educativa.

Este conjunto de políticas fue impulsado y/o acompañado, según los casos, por iniciativas regionales e internacionales, tal como había ocurrido durante los noventa. Además de la vigencia hasta el 2015 de la EPT y su continuación en la Agenda 2030, en los últimos años se destaca el Programa Iberoamericano Metas Educativas 2021⁵, establecido en 2010 por acuerdo entre los ministros de educación de la región y que marca el ascenso del protagonismo en la región de la OEI, principal impulsora de la iniciativa. Las Metas proponían una fuerte articulación con los Objetivos del Milenio y con la EPT, pero agregando mayores precisiones y algunos aspectos no contemplados en las iniciativas globales, como el desarrollo de sistemas de ciencia y tecnología.

4 El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la OREALC-UNESCO ha conducido, desde 1997, tres estudios de logros de aprendizajes en el nivel primario de los países de la región.

5 Programa Iberoamericano Metas Educativas 2021. Disponible en: <http://www.oei.es/historico/metas2021/index.php>.

Desde mediados de 2015, la región entra en una nueva fase de cambio político con el agotamiento del “giro a la izquierda” y el aparente “fin del ciclo populista”, originada, en parte, por la caída de los precios de los *commodities* (SVAMPA, 2017). En varios países (Argentina, Brasil, Paraguay, Chile) gana peso una alternativa de modelo tecnocrático-liberal de centro derecha. Este cambio de orientación tiene su correlato en políticas educativas más orientadas a los requerimientos del mercado, mayor apertura a la participación del sector privado y acentuación de los mecanismos de rendición de cuentas (FERREIRA, 2017; GOROSTIAGA; PINI; DONINI, 2018), un escenario que reactualiza componentes centrales del régimen de regulación postburocrática de la educación en la región.

Gobierno de la educación y régimen postburocrático en el discurso de los organismos multilaterales de América Latina

En esta sección se analiza el discurso sobre el gobierno de la educación de tres de los organismos multilaterales que han tenido mayor protagonismo en el campo de la educación durante las últimas dos décadas en la región: OREALC-UNESCO, OEI y BID. La elección de estas tres agencias, además, permite incluir dos que actúan como foros de construcción de consensos, y otra que es un organismo de financiamiento. Si bien algunos de los documentos seleccionados no son textos institucionales (es decir, firmados por la institución), se trata en todos los casos de documentos auspiciados y difundidos por los organismos. Todos explicitan la intención de contribuir a la toma de decisiones en política educativa y el mejoramiento de los sistemas educativos de la región. El análisis se realizó identificando en cada texto las secciones o unidades de texto que permitían responder – con foco en la educación básica u obligatoria – a las preguntas sobre: 1) la orientación general del texto respecto a los fines de la educación; y 2) los argumentos referidos a los mecanismos de regulación a nivel macro o gobierno de la educación.

En el caso de OREALC-UNESCO, los textos analizados consisten en dos documentos sobre el monitoreo de los avances en pos de las metas de la EPT en la región; uno sobre recomendaciones de política en base a los resultados del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) implementado por el LLECE; y otro documento sobre políticas docentes. Para el BID el análisis incluye tres textos, pero prioriza el documento en el cual se presenta el Marco Sectorial para las actividades del Banco en el período 2016-2019 y en el que se articula más claramente una visión sobre el gobierno de la educación (BID, 2016). Finalmente, el discurso de la OEI es analizado a través de una

lectura de cuatro informes de seguimiento del Programa “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. Este programa, concebido como “una estrategia para conseguir el desarrollo educativo de Iberoamérica durante la década 2011-2021” (OEI, 2014, p. 11), fue aprobado en la XX Conferencia Iberoamericana de Educación de 2010. En esa ocasión también se creó el Instituto de Evaluación y Seguimiento de las Metas Educativas (IESME)⁶, encargado de producir los informes anuales de seguimiento del programa, los cuales deben ser discutidos y aprobados por los ministros de educación de los países iberoamericanos antes de ser publicados.

La enunciación en los textos seleccionados de cuáles son o deberían ser los fines de la educación establece una diferenciación significativa entre las tres agencias, que va desde una cosmovisión humanista (OREALC-UNESCO) a una economicista (BID), pasando por un enfoque algo ecléctico, pero más cercano a la primera (OEI). Estos posicionamientos, como se mostrará en el análisis, tienen su correlato en los argumentos que se construyen sobre el gobierno de los sistemas educativos.

Los documentos de OREALC-UNESCO explicitan la defensa y promoción del derecho a la educación como su principal principio orientador. Al respecto, argumentan que la materialización de la educación como un derecho humano implica enfatizar la equidad en el acceso. A su vez, la educación es vista como una tarea cuyo objetivo es “crear sociedades más justas, equitativas y tolerantes” (TREVINO; VILLALOBOS; BAEZA, 2016, p. 14).

Los documentos de la OEI se guían por un principio orientador amplio, dado por el objetivo general de las METAS 2021:

lograr una educación con inclusión social, de calidad para todos y todas, a fin de promover una Iberoamérica más justa, con desarrollo económico, social y cultural en el marco de sociedades democráticas, solidarias y participativas que promuevan el bienestar de todos los habitantes (OEI, 2018, p. 9).

Este posicionamiento contrasta con enunciados más afines a un discurso neoliberal, como el de este extracto: “La sociedad del conocimiento ha puesto de manifiesto que una educación que prepara a sus individuos para los retos sociales, económicos e individuales es la verdadera riqueza de las naciones” (OEI, 2016, p. 37).

⁶ Su Consejo Rector está formado por los directores de los institutos de evaluación de los respectivos países o las personas encargadas de realizar esas tareas en los ministerios de educación.

En el caso del BID, los tres documentos analizados revelan una orientación general centrada en cómo la educación aporta al desarrollo económico y el bienestar social. Según la visión del BID, las políticas educativas deberían apuntar a que las escuelas respondan mejor a las demandas del mercado laboral y a que los sistemas educativos contribuyan a la inserción de los países en la economía global (BID, 2016).

El análisis del discurso de los tres organismos permite establecer que en el período 2012-2018 la cuestión del gobierno de la educación no ocupó un lugar central, sobre todo en los casos de OREALC-UNESCO y OEI. No obstante, con distintos énfasis y en diferente medida, las tres agencias proponen la introducción de una regulación postburocrática de los sistemas educativos, en particular, elementos nodales del modelo de Estado evaluador. En ese marco, el BID se distingue por articular un discurso en favor de componentes del cuasi-mercado y una defensa más decidida de los mecanismos de rendición de cuentas.

Mientras que los informes de la OEI no cuestionan la participación privada en la provisión y financiamiento de la educación, la OREALC presenta una caracterización negativa de rasgos propios de los modelos de mercantilización. Así, se propone la eliminación del cobro a las familias y de la selección de estudiantes (TREVINO; VILLALOBOS; BAEZA, 2016); y se señala cómo los mecanismos de selección estudiantil propios de los centros privados refuerzan la segregación social de las escuelas, acentuando, a la vez, la desigualdad social (OREALC-UNESCO, 2014). Donde mejor articulada aparece la crítica a la privatización de la oferta escolar es en el texto de Bellei, Poblete, Sepúlveda, Orellana y Abarca (2013, p. 75):

la evidencia disponible no permite afirmar que las escuelas privadas sean más efectivas que las públicas; y en cambio es mucho más robusta en mostrar que las escuelas privadas tienden a ser más selectivas que las públicas, en términos socioeconómicos, pero también valóricos, religiosos o académicos, y contribuyen por tanto a una mayor segmentación del sistema educacional.

Otro aspecto característico de la regulación postburocrática es el de otorgar mayor autonomía a los centros escolares. Uno de los informes de la OEI sostiene que la autonomía escolar puede justificarse en virtud de “la atención a la diversidad, la adecuación al contexto inmediato o la democratización de los procesos educativos”, así como a una mejor vinculación de la oferta educativa con las “exigencias dinámicas del mundo laboral en un cambiante entorno

socioeconómico” (2016, p. 163), pero también expresa cierta reserva ligada al rol de Estado como regulador del sistema, que puede vincularse a las críticas que esta política, aun en sus variantes no mercantiles, ha recibido en la región, en tanto se constituyen, en ocasiones, en una desresponsabilización del Estado (KRAWCZYK; VIEIRA, 2007). En el discurso del BID, en cambio, la autonomía escolar aparece como una condición necesaria para la implementación de mecanismos de mercado y para lograr flexibilidad en la contratación de docentes por parte de los directivos (BASSI; BUSO; URZUA; VARGAS, 2012; CABROL; SZÉKELY, 2012). El documento de Marco Sectorial establece en su capítulo sobre la evidencia internacional respecto a la eficacia de políticas y programas educativos que las únicas opciones – no mutuamente excluyentes – respecto a la organización y gestión del sistema educativo son: “(i) políticas enfocadas en fomentar mecanismos de mercado en educación; (ii) políticas para promover la rendición de cuentas; y (iii) políticas de descentralización de la gestión de la educación”, incluyendo el aumento de la autonomía escolar (BID, 2016, p. 9-10). Si bien se plantean algunas reservas – en base a investigaciones realizadas en sistemas educativos de diferentes regiones del mundo – sobre la eficacia y posibles efectos no deseados de los tres grupos de políticas, la valoración del impacto que estas políticas pueden tener en el mejoramiento de los logros de aprendizaje es altamente positivo.

En la retórica de las tres agencias existe un llamamiento al involucramiento de la sociedad civil en el gobierno y gestión de la educación, pero reducida, en general, a su colaboración en la promoción e implementación de políticas o a su variante de “alianzas” con grupos ya organizados, resaltando la casi nula mención de los sindicatos docentes como actor relevante. Tanto la OREALC-UNESCO (2014) como la OEI (2016; 2018) destacan el valor de la participación como medio de lograr mayores niveles de democratización, cohesión social, transparencia y respeto por la pluralidad de actores sociales. El BID, por su parte, alienta el protagonismo de organizaciones de la sociedad civil con fuerte peso empresarial, así como la asociación del Estado con el sector privado en diversas áreas de la educación.

Los argumentos a favor de una participación social amplia en la toma de decisiones, que podría implicar una democratización del gobierno educativo, son marginales. En esta línea, se recomienda que existan “instancias de diálogo y relaciones de cooperación entre gobiernos y organizaciones docentes” en torno a la generación de políticas y acuerdos nacionales (OREALC/UNESCO, 2016, p. 17). Otro ejemplo se encuentra en el decálogo de propuestas del Consejo Asesor del IESME (integrado por instituciones de la sociedad civil), a propósito de los debates en torno al seguimiento de las Metas para el informe de 2018, que incluye dar lugar a la “participación de todas las organizaciones implicadas en el proceso de enseñanza-aprendizaje”, la toma de decisiones como uno de

los cauces de la participación, y el establecimiento de “vías de participación política en las escuelas” (OEI, 2018, p. 61).

En otros pasajes de los informes de la OEI, sin embargo, la participación es concebida sólo en términos del necesario compromiso de la sociedad hacia la tarea educativa, incluyendo la conformación de “alianzas” entre el gobierno y distintos actores sociales. Así, por caso, la preocupación por la participación social en la toma de decisiones parece relativizarse en el análisis del funcionamiento de los consejos educativos existentes en los países: “Las funciones de estos consejos son mayoritariamente **consultivas**, como se corresponde con una institución que no persigue realizar tareas de gobierno” (OEI, 2016, p. 65, negritas agregadas).

El BID, por su parte, celebra en su Marco Sectorial (BID, 2016) la creciente visibilidad de organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y de redes regionales, principalmente conformadas o financiadas por empresas privadas, que impulsan reformas y comparten “buenas prácticas” para el mejoramiento de la educación. Concluye que “el sector privado y la sociedad civil pueden desempeñar una función relevante en la priorización de la educación y sus estrategias, como parte de la agenda pública” (p. 46), y muestra ejemplos de la participación de empresas y organizaciones de la sociedad civil en la formulación de contenidos y materiales educativos, en programas de formación docente, y en el mejoramiento de la infraestructura, entre otros.

Cabe notar el extendido impulso a la participación tanto a nivel de las escuelas como del sistema educativo por parte de los discursos globales en las últimas décadas, a través de un vocabulario de democratización y empoderamiento, pero que muchas veces funge como mera estrategia legitimizadora de las políticas (ANDERSON, 2002; TORRES, 2001). La retórica sobre las alianzas público-privadas, en cambio, se enmarca en una visión neoliberal de las políticas educativas, mayormente orientada al involucramiento empresarial en el sector educativo (VERGER; BONAL, 2012). Además, resulta coherente con un régimen de regulación que llega incluso a una forma de gobernanza en la que actores de la sociedad civil o del mundo privado son incorporados al proceso mismo de diseño e implementación de las políticas (RIZVI; LINGARD, 2013).

El punto que los tres organismos discuten en los documentos en forma más extensa es el referido al rol de los sistemas de evaluación y monitoreo. Tanto la OREALC-UNESCO como la OEI los consideran instrumentos imprescindibles para orientar la toma de decisiones, por lo cual es necesario promover su desarrollo y su utilización en la región, en línea con las acciones que estas agencias llevan adelante, en un caso a través del LLECE y en el otro a través de los mecanismos de evaluación del programa Metas Educativas 2021. No obstante, ambas organizaciones identifican varias limitaciones en términos de cuáles son los

conocimientos y competencias que las pruebas estandarizadas de rendimiento estudiantil toman en cuenta, así como de su utilización como proxy de la calidad: 1) debido al peso de los factores extra-escolares en los logros de aprendizaje, las pruebas “no son estrictamente un indicador directo de la calidad de la educación de cada país”, así como tampoco pueden serlo de la efectividad de una escuela (BELLEI; POBLETE; SEPÚLVEDA; ORELLANA; ABARCA, 2013, p. 102); y 2) las pruebas se concentran en sólo algunas asignaturas y competencias, dejando de lado contenidos, actitudes y habilidades altamente relevantes, como, por ejemplo, los vinculados a la formación ciudadana (BELLEI; POBLETE; SEPÚLVEDA; ORELLANA; ABARCA, 2013; OREALC-UNESCO, 2014). Argumentos similares se encuentran en los informes de la OEI (2014; 2016).

Algunas de estas limitaciones se trasladan a los mecanismos de evaluación de maestros. En este sentido, la principal recomendación de la OREALC-UNESCO es “diseñar e implementar un sistema de evaluación del desempeño objetivo y transparente, construido con participación de los docentes y basado en estándares validados por la profesión” (2016, p. 16). Esto va acompañado del rechazo de un enfoque individualista de la carrera docente y el llamado a no perder “la esencia colectiva de la educación” (OREALC-UNESCO, 2016, p. 21). En una línea semejante, la OEI considera que la evaluación docente es “imprescindible para la mejora” (2016, p. 265), siempre que se sitúe en el marco de programas de desarrollo profesional. Una de las principales recomendaciones de su informe dedicado a la situación del profesorado es la propuesta de un sistema de evaluación docente que tenga como fin último mejorar los aprendizajes de los estudiantes y que sea parte de un sistema integral de evaluación del sistema educativo (OEI, 2013).

Por otra parte, tanto los informes de la OEI como los de OREALC-UNESCO manifiestan un rechazo de la confección de rankings de escuelas y de una evaluación docente que se base en pruebas de rendimiento estudiantil. Sin embargo, articulan una posición ambigua respecto a su uso para la rendición de cuentas, que oscila entre un franco cuestionamiento y una adopción con precauciones. En el caso del discurso de la OREALC, refiriéndose a los planes de mejoramiento basados en contratos entre la autoridad nacional y niveles subnacionales, o entre autoridades y la propia escuela, que contemplan sanciones en caso de bajo desempeño, Bellei, Poblete, Sepúlveda, Orellana y Abarca (2013) apuntan a varios de sus inconvenientes: la ausencia, muchas veces, de capacidades y recursos a nivel de la escuela para responder a estas demandas o presiones; la dificultad, ya mencionada, para ponderar el peso de factores extra-escolares en los logros de aprendizaje; y una concepción que reduce la calidad educativa a la medición de ciertos conocimientos. En contraste, el documento de recomendaciones de política en base a los resultados del TERCE, si bien comparte algunas de esas reservas, postula como válido el modelo de progreso

de los sistemas educativos del Informe McKinsey (MOURSHED; CHIJOKE; BARBER, 2010), el cual privilegia los mecanismos de rendición de cuentas de escuelas y docentes para la etapa en la que se encontraría la mayor parte de los países de la región. Además, termina abogando por un uso “estratégico” de la rendición de cuentas en base a las mediciones de aprendizaje “para impulsar áreas que requieran mejora y siempre considerando que este tipo de políticas alcanza su techo de eficacia en un plazo relativamente breve de algunos años” (TREVIÑO; VILLALOBOS; BAEZA, 2016, p. 148).

La OEI, por su parte, postula que la evaluación es “un factor primordial para valorar las dimensiones principales de la calidad de un sistema educativo” (2014, p. 169). En sus informes, se recomienda fuertemente llevar adelante evaluaciones de los centros escolares, aunque se reconocen las dificultades y complejidades tanto de generar información que refleje la realidad de las escuelas como de utilizarla para procesos de mejora.

El discurso del BID, por contraste, no deja dudas respecto a su posición a favor del uso de los sistemas de evaluación, en particular las pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, dentro de un esquema que establezca estándares claramente definidos de logros de aprendizaje. La rendición de cuentas es un elemento central para orientar el trabajo de escuelas y docentes hacia las metas establecidas a nivel del sistema educativo. Entre las líneas de acción que recomienda el documento de Marco Sectorial se destaca:

Establecer metas altas y precisas sobre lo que deberían saber y poder hacer los estudiantes luego de cursar cada ciclo del sistema educativo, así como impulsar en la región la creación y fortalecimiento de sistemas nacionales de aseguramiento de la calidad. (BID, 2016, p. 60)

El esquema propuesto comienza con el establecimiento de metas de aprendizaje estudiantil al nivel del sistema educativo, a partir de las cuales se determinarían los estándares que guíen el trabajo de los docentes. Las evaluaciones nacionales, regionales e internacionales juegan un papel clave para medir si se alcanzan las metas, y qué conocimientos o habilidades adquieren los alumnos. También es necesario el fortalecimiento de las capacidades de ministerios para desarrollar y utilizar los sistemas de evaluación, monitoreo e información en el (re)diseño de políticas y planes de mejora y de capacitación docente. Los mecanismos de rendición de cuentas implican que existan recompensas y sanciones a las escuelas y los maestros, de acuerdo con sus niveles de rendimiento. A esto se le suman las políticas de “transformación” de la carrera docente en

base a sistemas de evaluación docente y el uso de incentivos docentes, tanto individuales como grupales (BID, 2016).

Conclusiones

El análisis del discurso de los organismos multilaterales de la región revela un peso significativo de argumentos a favor de la introducción de algunos rasgos del régimen postburocrático, principalmente en su variante de “Estado evaluador” (MAROY, 2012). Como se mostró en la sección anterior, los temas de la participación de la sociedad civil en una variante cercana a la gobernanza, el aumento de la autonomía escolar, y la implementación de sistemas de evaluación, así como de mecanismos de rendición de cuentas por parte de escuelas y docentes dominan la narrativa desarrollada por los documentos analizados en la dimensión del gobierno de la educación.

Mientras que los textos auspiciados por el BID muestran un nítido posicionamiento postburocrático afín a su cosmovisión economicista, la OREALC-UNESCO y la OEI articulan discursos más polifónicos, que expresan las tensiones entre opciones de política alineadas a una cosmovisión humanista y otras orientadas a las demandas de eficientismo y performatividad. Estas tensiones o disputas de sentido parecen reflejar los debates que han atravesado recientemente la región, reflejados en las políticas nacionales y las leyes generales de educación de las últimas dos décadas, en un contexto de gobiernos de diverso signo político y de conflictos más o menos visibles sobre el modelo de desarrollo a seguir, aún dentro de los países que adoptaron el “giro a la izquierda” (SVAMPA, 2017).

En un escenario caracterizado, a nivel global, por el dominio de la narrativa de la sociedad del conocimiento y, a nivel regional, por la profundización de propuestas de política educativa propias de la regulación postburocrática, la construcción de sentido que realizan los organismos regionales multilaterales puede ser también una instancia que contribuya a plantear agendas alternativas. En este marco, una de las disputas centrales dentro del discurso de estas agencias refiere al uso de los sistemas de evaluación y monitoreo, vinculable a su carácter “semióticamente maleable” (VERGER; PARCERISA; FONTDEVILLA, 2019) y a la posibilidad de asociarlos a visiones y prácticas diversas (MONARCA, 2015). Por un lado, pareciera difícil desdeñar la necesidad del desarrollo de estos sistemas como instrumento para un gobierno efectivo de los sistemas educativos. No obstante, es alrededor de su función donde pueden identificarse diversos posicionamientos con implicancias que alcanzan a los propios fines

de la educación, entre la visión de la rendición de cuentas, que tiende a ignorar la diversidad de contextos de las escuelas y a establecer premios y castigos derivados de la medición estandarizada de logros de aprendizaje; y un enfoque que concibe a los sistemas de evaluación como fuente de información que puede contribuir a diseñar estrategias de mejora y a destinar recursos de manera de lograr una educación más igualitaria y que responda a la diversidad socio-cultural de la región.

REFERENCIAS

ANDERSON, Gary. Hacia una participación auténtica: deconstrucción de los discursos de las reformas participativas en educación. En: NARODOWSKI, M.; NORES, M.; ANDRADA, M. (comps.). *Nuevas tendencias en políticas educativas*. Estado, mercado y escuela. Buenos Aires: Granica, 2002.

BACCHI, Carol. Policy as discourse: What does it mean? Where does it get us? *Discourse: studies in the cultural politics of education*, v. 21, n. 1, p. 45-57, 2000.

BARROSO, João. A transversalidade das regulações em educação. Modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educação & Sociedade*, v. 39, n. 145, p. 1075-1097, out.-dez., 2018.

BASSI, M., et al. *Desconectados: habilidades, educación y empleo en América Latina*. Washington DC: Inter-American Development Bank, IDB, 2012. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/temas/educacion/desconectados-descargas,6114.html> Acceso en: 10 jun. 2016.

BELLEI, C. (Coord.). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago de Chile: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 2013.

BID. *Documento de Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano*. BID - División Educación, 2016. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40398598>. Acceso en: 18 de ene. 2018.

CONCHA ALBORNOZ, C. Gestión de las reformas educacionales en América Latina en los 90. Primeras aproximaciones a un proceso complejo. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, v. 3, n. 2, p. 131-53, 2005. Disponible en: <https://revistas.uam.es/index.php/reice/article/view/5559>. Acceso en: 22 mayo 2011.

CABROL, M.; SZÉKELY, M. *Educación para la transformación*. New York: BID, 2012.

CEPAL-UNESCO. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL-UNESCO, 1992.

DALE, Roger; ROBERTSON, Susan L. The varying effects of regional organizations as subjects of globalization of education. *Comparative Education Review*, v. 46, n. 1, p. 10-36, 2002.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. A contrarreforma do Ensino Médio no contexto da nova ordem e progresso. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 38, n. 139, p. 293-308, abr.-jun. 2017.

GARRETÓN, M. (2015). Hacia un nuevo progresismo en América Latina. En: ANNUNZIATA, R. (comp.). *¿Hacia una mutación de la democracia?* Buenos Aires: Prometeo.

GOROSTIAGA, Jorge; PINI, Mónica; DONINI, Ana Cambours de. El discurso oficial sobre calidad educativa en Argentina (2003-2017): orientaciones y transformaciones. En: MONARCA, H. (org.). *Calidad de la Educación en Iberoamérica: discursos, políticas y prácticas*. p. 91-113, 2018. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=716469>. Acceso en: 13 ene. 2019.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lúcia. Homogeneidad y heterogeneidad: un estudio comparativo sobre la reforma educativa de la década del 90 en Argentina, Brasil, Chile y México. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, v. 33, n. 2, p. 59-80, 2007.

LINGARD, B.; RAWOLLE, S. New scalar politics: Implications for education policy. *Comparative Education*, v. 47, n. 4, p. 489-502, 2011.

MAROY, C. Towards post-bureaucratic modes of governance: a European perspective. En: STEINER-KHAMSI, G.; WALDOW, F. (Eds.). *World Yearbook of Education 2012. Policy Borrowing and Lending in Education*. London & New York: Routledge, p. 62-79, 2012.

MOURSHED, Mona; CHIJKOKE, Chinezi; BARBER, Michael. *How the world's most improved school systems keep getting better; a report McKinsey & Company*. McKinsey & Company, 2010. Disponible en: http://www.Mckinsey.com/clientervice/Social_Sector/our_practices/Education/Knowledge_Highlights/How%20School. Acceso en: 20 enero 2019.

MONARCA, Héctor. Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma de Estado. En: MONARCA, H. (coord.). *Evaluaciones externas: mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación* (pp. 17-42). Buenos Aires: Miño y Dávila, 2015.

OREALC-UNESCO. *Reporte Regional de Revisión de la Educación para Todos al 2015*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO, 2014. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000232701_spa. Acceso en: 15 ene. 2019.

_____. *Perspectivas sobre políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO, 2016. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248295_spa. Acceso en: 15 ene. 2019.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. *Miradas sobre la educación en Iberoamérica: avances en las Metas Educativas 2021*. Madrid: OEI, 2014.

_____. *Miradas sobre la educación en Iberoamérica: desarrollo profesional docente y mejora de la educación*. Madrid: OEI, 2013.

_____. *Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2016: avances en las Metas Educativas 2021*. Madrid: OEI, 2016.

_____. *Miradas sobre la educación en Iberoamérica 2018: proyecto de revisión de los indicadores de las Metas Educativas 2021*. Madrid: OEI, 2018.

RAZQUIN, Paula. Introducción y presentación del dossier. Número especial sobre “Educación para Todos 2015: Balance y Prospectiva para o desde América Latina”. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, v. 6, n. 8, p. 8-30, 2015. Disponible en: <http://www.saece.com.ar/relec/revistas/8/mon0.pdf>. Acceso en: 13 ene. 2019.

RIZVI, F.; LINGARD, B. *Políticas educativas en un mundo globalizado*. Madrid: Morata, 2013.

SAFORCADA, F.; VASSILIADES, A. Las leyes de educación en los comienzos del siglo XXI: del neoliberalismo al postconsenso de Washington en América del Sur. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 287-304, abr./jun. 2011.

SVAMPA, Maristella. Cuatro claves para leer América Latina. *Nueva sociedad*, n. 268, p. 50-64, 2017.

TEDESCO, Juan Carlos. *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: FCE/UNSAM, 2012.

TORRES, Rosa M. *Participación ciudadana y educación*. Una mirada amplia y 20 experiencias en América Latina. 2001. Disponible en: <http://portalsej.jalisco.gob.mx/consejo-estatal-participacion-social/sites/portalsej.jalisco.gob.mx/consejo-estatal-participacion-social/files/pdf/participacionciudadana.pdf>. Acceso en: 13 ene. 2019.

TREVIÑO, Ernesto; VILLALOBOS, Cristóbal; BAEZA, Andrea. *Recomendaciones de políticas educativas en América Latina en base al TERCE*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO, 2016.

VERGER, Antoni; PARCERISA, Lluís; FONTDEVILLA, Clara. The growth and spread of large-scale assessments and test-based accountabilities: a political sociology of global education reforms. *Educational Review*, v. 71, n.1, p. 5-30, 2019.

VERGER, Antoni; BONAL, Xavier. La emergencia de las alianzas público-privado en la agenda educativa global: nuevos retos para la investigación educativa. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, v.16, n. 3, p. 11-29, 2012.

Texto recibido el 18/08/2019.

Texto aprobado el 01/11/2019.