

Introducción

La mesa del diálogo

Entre 2001 y 2007, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puso en marcha el Diálogo Regional de Políticas Educativas, un dispositivo de reuniones que convocaba a los viceministros de educación responsables de la educación básica, de los ministerios de educación de América Latina y el Caribe.

La elección del perfil de los viceministros se derivaba del hecho de que eran *figuras* que participaban del debate político más general, pero fundamentalmente, que asumían la responsabilidad de la gestión estratégica de la política de educación básica.

En el Diálogo se reunía, al principio, el conjunto de los viceministros de educación de la región a cargo de la educación básica, en Washington. Luego, se agregó un dispositivo subregional que nucleaba a los mismos viceministros, pero en este caso, en cuatro grupos, por subregión. Se trataba de los grupos del Cono Sur, los países andinos, los centroamericanos y el Caribe angloparlante.

Durante el primer año del programa participé como representante del Ministerio de Educación de la Argentina en mi carácter de Subsecretario, y después como Secretario de Educación Básica, en los años 2000 a 2002.

Al finalizar mi gestión, el jefe de la división educación del BID, Juan Carlos Navarro, me ofreció la coordinación de las reuniones subregionales, tarea que realicé durante cinco años desde la oficina de Buenos Aires del Instituto Internacional para Planeamiento de la Educación de la UNESCO¹.

¹ Las reuniones subregionales tenían una duración de un día, y se iban rotando las capitales en las que eran convocadas, de modo que cada país iba ocupando su condición de anfitrión. Cada grupo subregional se reunía dos o tres veces por año; y en caso de que tuvieran que ausentarse, los

La dinámica de las reuniones subregionales era de confidencialidad e informalidad, por la inexistencia de esquemas protocolares, y se transformaban en espacios de conversación en un clima de confianza, de discusión política y de cooperación entre pares sobre los problemas que cada viceministro atravesaba en su gestión.

La dinámica de trabajo se iniciaba con una ronda en la que cada viceministro contaba los temas centrales en los que estaba trabajando en su ministerio. Terminado dicho recorrido, se tomaban los temas comunes, y se iban analizando los modos de enfrentarlos, así como su experiencia de abordaje en cada país. Se llevaban actas que recogían textualmente las conversaciones que se establecían, las que se enviaban a cada uno de los miembros de las reuniones para que corrigieran cualquier error que pudiera haber ocurrido en la recuperación de lo dicho. Las actas eran herramientas que garantizaban que los posibles cambios de gestión en cada país no significaran una ruptura, y que el nuevo representante pudiera estar al tanto de las conversaciones mantenidas en los encuentros anteriores, y fundamentalmente, de las posiciones que había asumido su antecesor.

Este libro se propone indagar las características del debate regional de políticas educativas desarrollado entre los años 2002 y 2005², reflejado en las actas que dan cuenta de esas conversaciones que llevaron adelante los viceministros de educación, responsables de la educación básica en América Latina. La mirada propuesta por el libro se centra tanto en la lógica que fue siguiendo el debate como tal, como en la transformación de ideas y conceptos que se observó en dicho período. Muchas de las ideas planteadas en este trabajo eran debatidas y formaban parte de los acuerdos que se iban tomando en los encuentros; otras se observan al hacer una lectura longitudinal del recorrido histórico de los encuentros, intentando observar el modo en que la discusión se fue transformando. El análisis de las reuniones no pretende dar cuenta del conjunto del debate político de la región, sino que se limita a las conversaciones del grupo de tomadores de decisiones que lideraban la gestión estratégica de las políticas de educación básica de los ministerios

viceministros designaban un suplente, que era la persona de mayor confianza política dentro de sus equipos. Las reuniones eran cerradas y confidenciales y el coordinador llevaba un acta casi taquigráfica de esos encuentros.

² En el capítulo 6 realizaremos una revisión del modo en que esas ideas impactaron en las políticas implementadas por los países hasta el año 2008.

de la región y que, por tal razón, generaban un espacio especialmente importante en la direccionalidad política de las acciones que se encaraban. (En el capítulo 7 se analizará el modo en que muchas de ellas se plasmaron en algunos de los programas de política que los miembros del grupo implementaron en los ministerios desde los que operaban).

Más allá de que las citas que se presentarán son parte de una selección personal, he sido miembro del grupo y la edición de los aportes que los actores hicieron a lo largo de las reuniones son producto de los acuerdos que se tomaron con ellos, y sus participantes aceptaron su inclusión, con reserva e identidad, en este libro.

Asimismo, los testimonios seleccionados resultan representativos de otros similares que no se incluyen en este libro porque resultarían repetitivos.

Creo que es de mucho valor el análisis de esas conversaciones porque los principales tomadores de decisiones en política educativa de la región ingresaron en una revisión de algunos de los conceptos estelares que habían presidido los debates de política educativa en la década del noventa. Dicha década fue especialmente dinámica en materia de reformas y de revisión de políticas educativas en América Latina: crecieron los presupuestos del sector, y se amplió significativamente el espacio de la agenda educativa dentro de la agenda política de los gobiernos de la región.

A lo largo de esos debates, se observan cambios en los conceptos y en las ideas de los tomadores de decisiones, y nuevos modos de pensar las políticas educativas, condicionados por los nuevos escenarios. Tal como se analizará en el capítulo séptimo, los ministerios de educación de la región trabajan sobre cambios en los modos de financiar el sistema, regular la carrera docente, distribuir tareas entre actores del sistema, entre otros. En este sentido, se observan cambios tanto en los contenidos como en el formato de las reformas a partir del año 2004; los sujetos analizados en este libro *piensan otras cosas y lo hacen de otro modo*, y esos modos de pensar se trasladan a las estrategias de política educativa que llevan adelante sus ministerios o a los modos en que se posicionan.

Este trabajo intenta analizar ese cambio del modo de pensar la política educativa a través de las conversaciones de los responsables de su implementación, tomando como fuente las actas de las reuniones del Diálogo Regional de Política Educativa, convocado por el BID. Esas

reuniones y los debates sostenidos son un interesante analizador del proceso más global.

En definitiva, el final de la década y el comienzo del milenio encuentran a los ministerios educativos de la región en un proceso *de duelo* por los resultados no logrados en materia de calidad y equidad, y en el comienzo de la elaboración de una nueva agenda, que todavía no termina de constituirse como tal.

Este libro se propone analizar dicho proceso de transición entre el “duelo” respecto de las políticas aplicadas en la década de los noventa (analizadas en el segundo capítulo) y la construcción de una “nueva agenda”.

La propuesta reside en profundizar la comprensión de lo que dijeron, pensaron y debatieron un grupo de los principales tomadores de decisiones en políticas educativas de los ministerios de América Latina, con relación a los problemas que enfrentaban, al modo en que los habían abordado en el pasado y el que estaban utilizando en ese momento.

¿De qué habla este libro?

¿Cuáles eran los temas que preocupaban a los viceministros? ¿Por qué cambiaron las matrices conceptuales a partir de las cuales pensaron las políticas que implementaron? ¿Qué influencia tuvo el diálogo o los dispositivos similares de confrontación de ideas llevados a cabo por estos actores en el proceso de toma de decisiones? ¿En qué medida se gestó otro modo de seleccionar temas y de articular conceptos en la agenda de políticas que puede verse reflejado en los conceptos y en los modos de abordaje de las actas que dan cuenta de estas reuniones? Todas estas preguntas constituyen parte de los interrogantes que ayudaron a elaborar este material. Después del prólogo y de la introducción, en el primer capítulo, se analizan las concepciones de los tomadores de decisiones sobre los modelos de política a partir de los que sus ministerios habían operado en los últimos años. Esta caracterización está hecha sobre la base de los supuestos a partir de los cuales se explicaban las acciones que encaraban, los modos de intervención y la fundamentación que daban para dichas intervenciones. Esos elementos permiten una definición del modo en que esas políticas eran pensadas desde el punto de vista de los actores que las definían y la forma en que tomaban decisiones respecto de sus modos de implementación. El segundo capítulo se refiere a la crisis de dicho mode-

lo: las evidencias de que no se estaban observando los cambios esperados, y que las reacciones del sistema a las acciones implementadas no eran simétricas a los esfuerzos realizados. Se describen, a partir de las intervenciones de los viceministros, las señales que se observaban tanto a partir de “datos duros” como de sus relaciones con actores del sistema. Finalmente, se observan las primeras aproximaciones a la idea de que no se trataba de seguir explicando la falta de resultados, sino de aceptar que estaban realmente ante una crisis. En el tercer capítulo, se analizan las explicaciones de la crisis que construyen los viceministros, quienes no solamente aceptan que se encuentran ante un problema estructural,³ sino que empiezan a buscar una nueva lógica de funcionamiento sistémico. Este proceso de búsqueda de una nueva caracterización para la crisis permite observar el proceso a través del cual estos actores fueron encontrando causas que, a juicio de ellos, explicaban el hecho de que no hubiera resultados, ni se pudiera esperar que estos aparecieran. El cuarto capítulo se centra en la lectura de los viceministros sobre los primeros signos de la construcción de un nuevo modelo de política educativa, y del proceso a través del cual construyeron la idea de que se trataba de una crisis estructural en el modelo de política educativa, en el modo de *pensar y hacer* la intervención del Estado en este campo. Se puede definir como un nuevo modelo porque parte de otra conceptualización del sistema, de otra idea sobre el Estado, de sus formas de operación y del modo en que los actores se vinculan con dichas intervenciones. Resulta particularmente interesante analizar cómo se van consolidando una serie de significados comunes en la construcción de un nuevo modelo de política educativa. En el quinto capítulo, se analizan esos primeros esbozos de lo que se podría denominar *un modelo estructural*³ de concebir la política educativa y que aparece, al principio de modo fragmentario, en el conjunto de las intervenciones y concepciones que plantean los viceministros. En el marco de esas ideas, aparece como problema un tema que ha cobrado centralidad en las reflexiones de los responsables de la política educativa: el concepto de gobernabilidad. En este sentido, se puede incorporar la pregunta acerca de la capacidad política de los ministerios de encabezar las reformas que se requieren, la necesidad de evaluar la economía política de los cambios que se pretende enfrentar,

³ Llamaremos *modelo estructural* en el marco de este libro a la visión del sistema desde las relaciones entre sus subsistemas principales, las relaciones de poder dentro del mismo, los flujos de recursos y las regulaciones básicas del mismo.

las evaluaciones necesarias sobre el modo en que las políticas pasan de una fase de diseño a una de implementación plena y logran generar impacto y consecuencias a nivel de las escuelas y las aulas. El sexto capítulo ha sido escrito dos años después de los anteriores, y se enfoca en la observación de que algunos de los debates descritos, que habían comenzado a crecer a lo largo de los años, se plasmaron en acciones que los gobiernos de la región pusieron en marcha para transformar sus sistemas educativos. En muchos casos, los mismos actores que reflexionaron a lo largo de esos años implementaron cambios que reflejaban las ideas del modelo que hemos descrito en el capítulo anterior. Por último, en el séptimo y último capítulo se proponen una serie de reflexiones acerca del cambio de ideas y de abordajes conceptuales del pensamiento político, a través del proceso que han realizado los tomadores de decisiones en materia de política educativa en la región, a lo largo del período que se ha descrito en este libro. Más allá de sus contenidos específicos, el proceso analizado permite observar una particular dinámica del cambio en las concepciones de los tomadores de decisiones, entendiendo que en el caso de estos perfiles, conviven el proceso de diagnóstico, la revisión de supuestos, así como el desarrollo y la implementación de políticas. En ese sentido, se trata de un proceso de construcción y reflexión con múltiples condicionantes, dados tanto por la responsabilidad asumida, por los procesos de construcción política externos al mundo educativo como por cuestiones presupuestarias, entre otras. Este proceso parece indicar la existencia de una particular cultura política asociada a los actores de la cartera educativa de máxima responsabilidad en la toma de decisiones, que puede diferenciarse de la “cultura de los académicos” y del “debate pedagógico”, pero también de la “cultura de los prácticos” y de la “base del sistema educativo”. Incluso, permite formularnos la pregunta acerca del modo de pensar de los tomadores de decisiones, respecto de si el abordaje que realizan puede ser pensando desde enfoques más cercanos al del pensamiento de los científicos sociales o de los tecnólogos. Finalmente, el libro es una invitación a conocer los modos a través de los cuales circuló una parte de las conversaciones de política educativa del comienzo del nuevo milenio, y del tipo de producciones que generó. Las citas de las actas nos acercan a contenidos, climas, expectativas de unos actores que resultaron claves en las políticas educativas del período.