

NOVIEMBRE 2004 - Año 6 / N° 19

Directora responsable: Marcela Gajardo

E-mail: mgajardo@preal.org

Tel: (562) 3344302. Fax: (562) 3344303

Santa Magdalena 75, of. 1002.

Santiago - CHILE

Internet: www.preal.org

Rendición de cuentas en educación / N°3

Reformas curriculares: **La experiencia de los 90 en Perú, Argentina, Colombia y Chile**

Las reformas curriculares de fines del siglo XX en América Latina se llevaron a cabo en contextos nacionales de política educativa que se caracterizaban, y aún se caracterizan, por presentar una gama de problemáticas no resueltas, y que amenazan con seguir profundizándose si no cambian los estilos políticos de conducción de las reformas, y si no se utilizan, con continuidad y decisión, las tecnologías de organización más adecuadas para cada contexto. En esta edición se analiza este tema presentando los resultados de una investigación sobre las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina en la década de los 90. Del estudio, realizado con el apoyo financiero de Fundación Ford, se desprenden conclusiones sobre los factores y elementos de política relevantes en la implementación de los proyectos curriculares nacionales.

Extractado y resumido a partir del Documento de Trabajo N° 45 del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), de Perú, titulado "Las reformas curriculares de Perú, Colombia, Chile y Argentina: ¿Quién responde por los resultados?", del autor Guillermo Ferrer. Lima, agosto 2004.

Las reformas curriculares de la década de los 90 en Perú, Colombia, Chile y Argentina se llevaron a cabo en contextos de fuertes redefiniciones políticas y de la administración pública, caracterizados principalmente por una revalorización de los principios democráticos de participación y por la descentralización de la gestión educativa. Unido a esto, se puede observar en las reformas dos tipos de lógicas: la *tecnocrática-economicista* y la *democrática-participativa*, siguiendo la clasificación que hace Daniel Filmus (2002) sobre las diferentes lógicas que imperan en el terreno de la descentralización¹.

El análisis de la experiencia de elaboración, implementación y evaluación de los nuevos marcos curriculares en estos países permite reconocer los esfuerzos nacionales por hacer de las reformas curriculares un proceso política y pedagógicamente participativo, a la vez que revela la lógica predominantemente burocrática y carente de responsabilización por los resultados que posiblemente neutralizó el impacto de esos esfuerzos.

Lógica tecnocrática-economicista

En principio, se podría afirmar que los cuatro países iniciaron reformas curriculares en contextos de descentralización de la administración y la gestión educativa donde la lógica tecnocrática-economicista, enfocada principalmente en la desburocratización y en el logro de la eficiencia administrativa, tuvo una presencia destacada.

En Chile se observa el caso más radical, con importantes cambios basados en la municipalización de las escuelas, la apertura a modelos de administración compartida entre el Estado y agentes privados, el subsidio a la demanda como principal mecanismo de financiamiento, y la instalación de un modelo de mercado (*school choice*) para promover la eficiencia de las escuelas. En Argentina, la descentralización cobró la forma de transferencia de las escuelas nacionales a los ámbitos de administración provincial, con la idea de conservar un "Ministerio sin escuelas" que tuviera menor carga burocrática y más tiempo y recursos para llevar a cabo la tarea de liderazgo del sector y atender las diferencias e inequidades del sistema. Colombia estableció un mecanismo de acreditación de los departamentos y municipios ante el Ministerio de Educación, mediante el cual se decide si las administraciones territoriales están o no en condiciones de recibir y administrar adecuadamente las transferencias presupuestarias del Estado nacional. En Perú si bien no se han concretado medidas importantes de

descentralización educativa, existen una demanda y un discurso oficial que ponen en permanente discusión las formas y alcances que habrían de caracterizar a un proceso de este tipo.

Las medidas de descentralización así entendidas, sin embargo, no parecen haber tenido un impacto importante en la gestión de un desarrollo curricular más eficiente a partir de las reformas. La lógica tecnocrática-economicista está más vinculada a las teorías y políticas económicas que definieron las agendas generales de gobierno en los 90 que a las ideas y visiones de los equipos técnicos que lideraron las reformas curriculares.

La lógica democrática-participativa

El estudio de estos casos nacionales muestra que las propuestas y formas de elaboración e implementación de los nuevos contenidos han estado signadas por una lógica más de tipo democrático-participativo que tecnocrático. Esta

afirmación es válida especialmente en cuanto a los dispositivos de especificación o contextualización local y escolar de los contenidos, y menos justificada para el caso de la elaboración central de marcos curriculares.

La posibilidad de establecer participativamente planes educativos regionales, así como proyectos educativos y diseños curriculares institucionales, todos en función de las metas curriculares centrales, ha otorgado legitimidad y viabilidad política a los esfuerzos de reforma. En este sentido, es posible afirmar que las reformas curriculares han sido relativamente exitosas, toda vez que los procesos de implantación y apropiación de los currículos oficiales se han producido sin mayores expresiones de oposición o resistencia. Si tal oposición existe, se manifiesta mayormente en la débil apropiación de los nuevos currículos por parte de los docentes, pero no en forma de reacción organizada frente a los cambios.

Lógica burocrática: falta de responsabilización por los resultados

No obstante lo anterior, los cambios impulsados no han logrado modificar la lógica esencialmente burocrática con que históricamente ha operado la política y gestión curricular en estos países. No se establecieron acuerdos sobre un conjunto de saberes curriculares comunes y obligatorios para todos los alumnos del sistema, no se implementaron programas de apoyo continuo y suficiente al desarrollo curricular, ni tampoco se hizo un uso efectivo de las evaluaciones nacionales de aprendizaje para la toma de decisiones ni para motivar mayores grados de responsabilidad política y profesional por los resultados.

La implantación “pacífica” de las nuevas propuestas curriculares no solo se atribuye a la percepción de los actores sobre las cualidades democráticas y participativas de las propuestas

ANÁLISIS COMPARADO

Elaboración, implementación y evaluación de los nuevos marcos curriculares en Perú, Colombia, Chile y Argentina

CURRICULUM PRESCRITO

- Los nuevos marcos normativos nacionales para el desarrollo curricular parecen haberse consolidado con mayor fuerza en Chile y Argentina que en Colombia y Perú.
- Las formas de participación y los caminos para arribar a consensos técnicos y políticos sobre el currículo varían de país en país. En todos los casos, sin embargo, se aprecia un grado mayor de participación técnica y política por parte de diferentes actores que el que existió en cada país con reformas anteriores a los 90.
- En cuanto a las vías de financiamiento de los recursos humanos y materiales para la implementación de los nuevos marcos curriculares: i) todas las reformas educativas fueron iniciadas con la ayuda de préstamos internacionales que solventaron gran parte de los costos iniciales de “montaje” y lanzamiento, pero esos recursos tienen una proyección limitada en el tiempo; ii) en Perú, Colombia y Argentina existieron compromisos políticos por elevar los niveles de inversión en educación; iii) en Chile, Colombia y Argentina se rediseñaron las fórmulas para la distribución de los recursos nacionales destinados a educación. En ningún caso, sin embargo, se reportan mecanismos concretos para el cálculo de los costos de una adecuada implementación curricular.
- El enriquecimiento de los recursos humanos profesionales, si bien ha sido una de las prioridades de inversión para la implementación de las reformas curriculares, no parece hacerse sostenible a largo

plazo. Las demandas de una mejor formación inicial de los docentes no han sido satisfechas, existiendo desarticulación entre los procesos de desarrollo curricular y los de diseño y administración de las carreras pedagógicas. Ante las dificultades que existen para superar esa desarticulación en el corto o mediano plazo, los equipos de conducción de las reformas curriculares pusieron el acento en el desarrollo de programas de capacitación docente continua y en servicio. Estos programas, sin embargo, son fuertemente cuestionados en cuanto a su calidad en contenido y forma de entrega, su débil impacto, la falta de continuidad y la desarticulación con los contenidos curriculares de las reformas.

- En cuanto al papel asignado a los materiales educativos para apoyar la implementación curricular, se observa que: en Colombia y Argentina, si bien se advierte oficialmente que los textos y materiales educativos tienen un alto impacto sobre las oportunidades de aprendizaje, no existen programas comprensivos de dotación gratuita de estos insumos; Chile dispone de programas de dotación gratuita de textos escolares aprobados por el Ministerio; en Perú, desde hace ya varios años se produce y distribuye gratuitamente materiales varios a las escuelas, pero la cobertura universal y la continuidad de las acciones no están garantizadas.

CURRICULUM IMPLEMENTADO

- Uno de los principales problemas de implementación observados es el de la contextualización curricular sobre la base de los marcos curriculares nacionales.
- Los años de implantación que llevan las propuestas curriculares ya han comenzado a dar señales a las autoridades educativas centrales que es necesario ofrecer prescripciones más acotadas sobre algunos saberes prioritarios, si es que se espera ofrecer a todos los alumnos oportunidades más homogéneas de aprendizaje.
- La percepción generalizada es que los problemas de diseño y selección curricular, así como la implementación en aula, derivan principalmente de una siempre insuficiente capacitación profesional docente.

nacionales, sino también a que la manera en que fueron planteadas estas reformas no amenazó mayormente los intereses de los docentes, directores de escuela y otros actores de estratos intermedios.

En otras palabras, puesto que el Estado nacional en ningún caso se propuso niveles de logro específicos de las metas curriculares y en plazos predeterminados, ni calculó ni destinó los recursos necesarios para lograrlas, tampoco pudo exigir de los actores locales mayores niveles de eficiencia en el servicio educativo. Así, las escuelas –libres para proponer un proyecto educativo y curricular propio, pero carentes de presupuesto y esencialmente desresponsabilizadas por cumplirlo– no han ofrecido mayor resistencia a las nuevas disposiciones centrales sobre el currículum.

En el medio quedan los alumnos, sus familias y la sociedad en general, que no tienen ni la información ni los elementos conceptuales más básicos para demandar

del Estado y de las escuelas mayores niveles de aprendizaje escolar. Esto pone en duda el carácter democrático y participativo de las reformas curriculares, en un escenario donde se da la libertad para imaginar metas, pero no se brindan ni los medios ni los mecanismos de seguimiento sobre su alcance real en la práctica.

Integración de dos lógicas

No se pretende aquí polarizar la discusión sobre el tipo de abordaje deseable para la política curricular, es decir, si se debe privilegiar una lógica democrática o eficientista; la intención, más bien, es la de integrar ambas concepciones, rescatar el potencial de cada una según indica la práctica hasta el presente, y sobre esa base fundamentar sugerencias para orientar el rumbo del desarrollo curricular en los próximos años.

Es evidente que las dos lógicas de política mencionadas no han logrado

integrarse ni complementarse en el ámbito del desarrollo curricular, al menos en el nivel nacional. No es posible hablar de democracia si no existe responsabilidad por los resultados de las políticas, ni tampoco es deseable ni sostenible una política educativa centrada en objetivos rígidos sin apertura a la comunidad y a la revisión continua de las metas. Por lo tanto, lo que se requiere es una política de desarrollo curricular que logre no solo legitimación y consenso formal para evitar obstáculos, sino que las metas se transformen en una nueva forma de contrato público entre Estado, escuela y sociedad, y que el cumplimiento del contrato sea vigilado mediante dispositivos de evaluación continua y de amplia difusión. ©

Nota:

(1) Filmus, Daniel (2002) "La descentralización educativa en Argentina: el nuevo papel de los gobiernos locales frente a las desigualdades", en *Escuelas que aprenden y se desarrollan. Primer Seminario Internacional: Investigación para una mejor educación. UPCH. Lima.*

- Otro grave problema ha sido la falta de continuidad en la implementación de programas de apoyo al desarrollo curricular continuo, con la excepción del caso chileno y las escuelas de Bogotá y Buenos Aires.
- En el nivel escolar, las dificultades de implementación se hacen más evidentes al momento de construir el Proyecto Educativo y Curricular Institucional. La dificultad radicaría, principalmente, en las escasas capacidades institucionales y en la ausencia de orientaciones técnicas centrales para realizar una adecuada gestión pedagógica.
- También afecta la implementación los bajos niveles de autonomía que las escuelas tienen para administrar sus recursos y asignarlos racionalmente a las áreas de desarrollo institucional más directamente ligadas al currículum.
- En el nivel del aula, se observa que los docentes han logrado hacer una apropiación parcial de los nuevos contenidos, en tanto se toman como referente nuevos y viejos programas curriculares para la planificación anual.

CURRICULUM LOGRADO

- En los cuatro casos nacionales existen mecanismos centrales de evaluación de la calidad educativa, medida en términos del desempeño académico de los alumnos y de los factores escolares y extraescolares que pueden afectarlo.
- Solamente Chile presenta un esquema de evaluación de "altas implicancias", es decir, que los resultados de las evaluaciones tienen consecuencias directas sobre las escuelas y los docentes.
- En general, las evaluaciones indican que los niveles de logro se encuentran alrededor de los 50 puntos porcentuales, lo que es generalmente considerado por los diseñadores de las evaluaciones como muy inferior a los niveles esperados.
- Las mayores dificultades se presentan en el aprendizaje de contenidos que requieren procesos cognitivos de orden superior. Es decir, los alumnos pueden responder preguntas básicas (por ejemplo,

comprensión literal de textos u operatoria matemática de tipo mecánico), pero una mínima proporción de ellos puede utilizar esas capacidades para resolver problemas más complejos y aplicarlas a situaciones novedosas. Las razones que más frecuentemente se mencionan para explicar estas deficiencias son: a) que las escuelas realizan un cobertura parcial de los programas y que por lo tanto la oportunidad de aprendizaje en el aula es alarmantemente baja; b) que los docentes tienen un manejo conceptual insuficiente de los saberes disciplinares que enseñan; y c) que los cambios curriculares son recientes y que llevará un tiempo hasta que pueda observarse su impacto en las aulas.

REALIMENTACIÓN

- En general, los resultados de las evaluaciones externas tienen bajo impacto en términos de responsabilización política por la calidad de la educación, y un impacto algo mayor, aunque no suficiente, sobre la toma de decisiones de política educativa. Con excepción de Chile, donde los resultados que se difunden públicamente tienen alta repercusión en la opinión pública y "alimentan" los argumentos críticos de los grupos de oposición, los datos recogidos por las evaluaciones no generan mayores demandas por una educación mejor, y cuando lo hacen son genéricas o inespecíficas. Aun así, puede observarse un uso creciente de los datos por parte de la prensa en el Perú y en la ciudad de Bogotá.
- Es también en Chile donde los datos sobre resultados de aprendizajes parecen tener mayor impacto sobre la toma de decisiones informadas para el diseño de políticas.
- El uso de los resultados para fines pedagógicos, aunque todavía muy débil, parece ser más extendido que el uso como herramienta de responsabilización política o escolar.
- Los datos de las evaluaciones nacionales también son utilizados para investigaciones independientes, aunque esto sucede con muy poca frecuencia.

Factores y elementos de política relevantes en la implementación y alcance de los proyectos curriculares nacionales

Los esfuerzos por iniciar e implementar reformas curriculares en América Latina en los años 90 parecen haber estado condicionados por una serie de factores políticos y técnico-programáticos que, o bien no se tuvieron en cuenta al momento del diseño de las políticas, o bien se consideraron pero, ante la imposibilidad de mejorarlos o modificarlos desde un principio, se decidió por aplazar su tratamiento y continuar con los planes de reforma con la esperanza de que las condiciones de implementación se volvieran más favorables con el tiempo. Dadas las circunstancias descritas, cabe preguntarse por el futuro de las reformas curriculares en curso, y por la calidad y viabilidad de los nuevos programas que se formulen en el mediano o largo plazo. Asumiendo que aún es posible revertir algunos de los problemas más acuciantes de las primeras, y que es posible desear una mejor suerte para los segundos, se resumen a continuación los factores y elementos de política que parecen tener mayor influencia sobre la implementación y alcance de los proyectos curriculares nacionales.

CONDICIONES POLÍTICAS GENERALES DE REFORMA EDUCATIVA Y CURRICULAR

- Visión y compromiso a largo plazo, por parte del Estado y de los gobiernos, por sostener el apoyo a las reformas basadas en la calidad y en la equidad de oportunidades curriculares, y no simplemente en la igualdad de acceso a la educación escolarizada.
- Convicción y mensajes claros a la comunidad educativa y a la sociedad sobre la noción de que todos los alumnos pueden aprender y que, por lo tanto, es preciso establecer estándares mínimos de logro para toda la población estudiantil.
- La convicción y el compromiso a largo plazo deben ser sustentados públicamente con evidencia empírica sobre los beneficios públicos y privados de una educación de calidad. La información internacional comparada sobre las correlaciones entre rendimiento académico y crecimiento económico nacional, así como sobre los costos sociales de una educación empobrecida (violencia, gastos por reclusión penitenciaria, gastos por atención médica, etc.) y que suelen ser mucho más altos que los costos de inversión en mayor calidad educativa, es de vital importancia para sumar consenso y aliados a los esfuerzos de reforma.
- El compromiso debe reflejarse también en la oferta de garantías mínimas de estabilidad de los equipos de conducción de las reformas, empezando por las autoridades políticas máximas del sector. La alta rotación de ministros de educación en la Región explica gran parte de la problemática de implementación de políticas educativas y curriculares coherentes y sostenidas. La creación de órganos paragubernamentales con alta representatividad civil, como por ejemplo los consejos nacionales de educación, suelen resultar eficaces en la labor de demanda y vigilancia por la adecuación y coherencia de las decisiones de gobierno.
- Las estrategias de descentralización, asumiendo que son necesarias y validadas por los actores educativos locales, son más eficaces y estables cuando se diseñan mediante profundos procesos de concertación. Los mecanismos de consulta pública, debate y negociación han probado ser, en muchos países de la Región, una estrategia eficaz para lograr la aceptación e institucionalización de los cambios. Además, contribuyen a que la descentralización de la gestión educativa no se lleve a cabo solamente bajo una lógica tecnocrática-económico, sino que también se legitime socialmente mediante el uso efectivo de los canales de participación democrática.
- Los modelos de gestión descentralizada requieren de mayores cuidados de diseño e implementación que los aplicados hasta el momento en la Región. Entre los aspectos más críticos del diseño aparecen los de distribución y delegación de funciones, los mecanismos de redistribución de los recursos, y la claridad y precisión de los marcos normativos que regulen, sin ambigüedades ni superposición, las obligaciones de los diferentes actores (del Estado y de la comunidad educativa), y los criterios y mecanismos para evaluarlos y responsabilizarlos en forma efectiva sobre la base de los resultados educativos que se hayan acordado como deseables públicamente.
- Convicción y voluntad de estimular, desde los primeros momentos de concepción de los programas de reforma, la expresión de la demanda por parte de la sociedad civil. Su participación en el establecimiento de metas claramente expresadas y la disponibilidad de información pública sobre los avances hacia el logro de esas metas, son factores clave en el fortalecimiento continuo del contrato entre el Estado y la sociedad por alcanzar mayores niveles de calidad de los aprendizajes.

CONDICIONES TÉCNICO-PROGRAMÁTICAS GENERALES DE POLÍTICA CURRICULAR

- Elaboración de programas cuidadosamente diseñados que estipulen con precisión cuáles serán los insumos y procesos necesarios para lograr una efectiva implementación de los cambios.
- Cálculos precisos sobre los costos de los nuevos programas a largo plazo, y arreglo de los mecanismos concretos para solventarlos (recaudación fiscal, fórmulas de redistribución, aportes privados y familiares, entre otros).
- Diseño y ejecución de mecanismos adecuados de evaluación de los avances y logros de los nuevos programas, y difusión y uso efectivo de los resultados de evaluación por parte del Estado, de la comunidad educativa y de la sociedad civil. ©

Las actividades del PREAL, incluida esta publicación, son posibles gracias al apoyo que brindan la United States Agency for International Development (USAID), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Global Development Network (GDN), la GE Fund, la Fundación Avina, la Fundación Tinker y otros donantes.